

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



**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
CON RELACIÓN AL DESEMPLEO COMO
CONTINGENCIA DE CARÁCTER SOCIAL**

FRANZ DOUGLAS CAMAS HERNÁNDEZ

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2009

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON RELACIÓN
AL DESEMPLEO COMO CONTINGENCIA DE CARÁCTER 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

FRANZ DOUGLAS CAMAS HERNÁNDEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre de 2009.

**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.	Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br.	Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO:	Lic.	Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic.	Luis Alfredo González Rámila
Vocal:	Licda.	María Chang Contreras
Secretario:	Licda.	Rosa María De León Cano

Segunda Fase:

Presidente:	Licda.	Crista Ruíz Castillo
Vocal:	Lic.	Juan Ramiro Toledo Álvarez
Secretario:	Lic.	Luis Emilio Orozco Piloña

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

Licenciado Manuel González Tiniguar
Abogado y Notario

7ª. Ave. 6-53 zona 4
Edificio el Triángulo 10º nivel, oficina 106
Tel. 23313048 Cel. 54175402
Ciudad de Guatemala.



Guatemala, 14 de febrero de 2009.

Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente.



Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

En atención a providencia de esa dirección de fecha dieciséis de abril de dos mil ocho, se me nombró Asesor de Tesis del bachiller: **Franz Douglas Camas Hernández**, a quien se le brindó la asesoría que se requiere para realizar este tipo de investigación de carácter técnico y científico. Luego de varias sesiones de trabajo, se obtuvo la versión final que presenta, intitulada como: **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON RELACIÓN AL DESEMPLEO COMO CONTINGENCIA DE CARÁCTER SOCIAL”**. Habiendo asesorado el trabajo encomendado, me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN

Al recibir el nombramiento, se establece comunicación con el bachiller **Franz Douglas Camas Hernández**, con quien procedí a efectuar la revisión de los planes de investigación y de tesis, los que se encontraban congruentes con el tema a investigar, y en consenso con el ponente del tema, se decidió sobre la manera de elaborarlo.

El contenido científico y técnico del trabajo de tesis es una manifestación concreta por cuanto se utilizó los métodos de análisis y razonamientos jurídicos adecuados con la temática propuesta y cuya técnica de recopilación de datos, son coincidentes con lo escrito en forma lógica deductiva por lo que la redacción fue la adecuada y siguiendo las normas de la Real Academia de la Lengua Española; y que de alguna manera constituye un aporte académico al conocimiento relativo al desempleo como un riesgo de carácter social el cual el Estado de Guatemala no ha previsto. La bibliografía utilizada en la presente investigación es coherente con el contenido del trabajo desarrollado; con la estructura del informe y adecuada a las circunstancias concretas. Con relación a las conclusiones y recomendaciones, el sustentante demuestra capacidad de análisis y aportación académica de manera congruente con el tema.

Licenciado Manuel González Tiniguar
Abogado y Notario

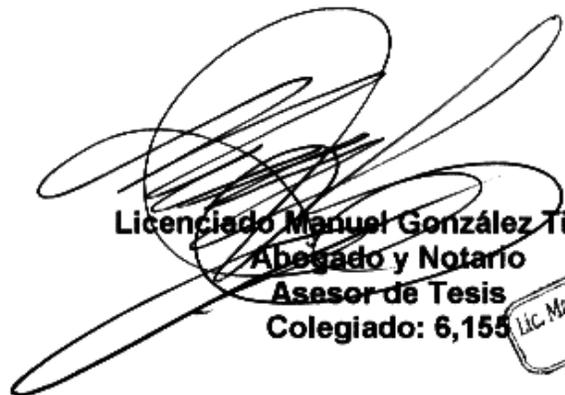
7ª. Ave. 6-53 zona 4
Edificio el Triángulo 10º nivel, oficina 106
Tel. 23313048 Cel. 54175402
Ciudad de Guatemala.



Se estima favorable y se considera de parte de su servidor, que el tema es de gran importancia, cuyo contenido es de carácter jurídico social al tratar el asunto de la seguridad social con relación al desempleo como contingencia de carácter social aún no previsto en la legislación guatemalteca.

En consecuencia, emito DICTAMEN FAVORABLE, en virtud que el trabajo de tesis de mérito, cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, previo DICTAMEN del señor Revisor.

Respetuosamente,


Licenciado Manuel González Tiniguar
Abogado y Notario
Asesor de Tesis
Colegiado: 6,155

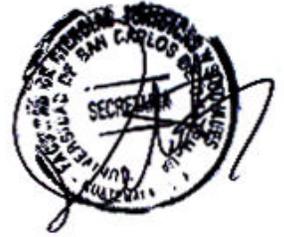
Lic. Manuel González Tiniguar
Abogado y Notario

UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintiséis de febrero de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) HÉCTOR OSBERTO OROZCO Y OROZCO, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante FRANZ DOUGLAS CAMAS HERNÁNDEZ, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON RELACIÓN AL DESEMPLEO COMO CONTINGENCIA DE CARÁCTER SOCIAL".

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


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



cc.Unidad de Tesis
CMCM/sllh

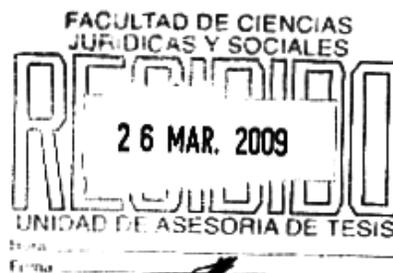


BUFETE JURÍDICO
21 CALLE 2-21 ZONA 1. Segundo nivel, Guatemala.
Tels. 22211376, 22207989

Guatemala, 26 de marzo de 2009.

Licenciado

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



Respetable Licenciado Castro Monroy:

Respetuosamente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que de conformidad con providencia de fecha veintiséis de febrero de dos mil nueve, en la que se me designa como revisor del trabajo de tesis intitulado: **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON RELACIÓN AL DESEMPLEO COMO CONTINGENCIA DE CARÁCTER SOCIAL"**, presentado por el bachiller Franz Douglas Camas Hernández, al respecto me permito hacer las consideraciones siguientes:

Referente al contenido científico y técnico de la tesis, es enriquecedor; pues aborda al desempleo como un riesgo de carácter social no previsto en la normativa jurídica. Lo técnico de la tesis, es desde punto de vista jurídico social. En cuanto a la metodología y técnicas de investigación utilizadas, por tratarse de una investigación de carácter científico se empleó el método científico como rector de los demás, tales como: El dialéctico materialista, el analítico, el inductivo, el deductivo, el histórico, el sintético y el jurídico; utilizando la técnica de recopilación de datos adecuadamente. La redacción se acopló al contenido de la materia, la que está conforme a las normas de la Real Academia de la Lengua Española; por lo que la contribución científica de la misma, es de suma importancia para su estudio e investigación; en virtud, que la seguridad social en Guatemala, es incipiente, y más aún, cuando se relaciona al desempleo como una contingencia de carácter social no prevista en la legislación guatemalteca.

Las conclusiones y recomendaciones coadyuvan a lo investigado y enfatizan el fondo de lo planteado afirmando lo ya expuesto, las que son congruentes entre sí. Asimismo, la bibliografía utilizada es acorde al tema de la seguridad social; ya que se hace referencia al ordenamiento jurídico guatemalteco de carácter constitucional, ordinario y reglamentario, dentro del cual están plasmados los principios, el desarrollo y aplicación de la misma. Además, fueron consultados autores especialistas en materia de seguridad social en América Latina y Europa.



BUFETE JURÍDICO
21 CALLE 2-21 ZONA 1. Segundo nivel, Guatemala.
Tels. 22211376, 22207989

El trabajo de investigación a mi criterio cumple con todos los requisitos establecidos en el Artículo 32 Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

En tal virtud, el suscrito emite **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis del bachiller Camas Hernández, para que el mismo continúe su trámite; a efecto se ordene la impresión del mismo, y se señale día y hora para su discusión en el correspondiente examen público de tesis.

Sin otro particular, me suscribo de usted, con muestras de consideración y respeto.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Héctor Osberto Orozco y Orozco
Colegiado. 5068

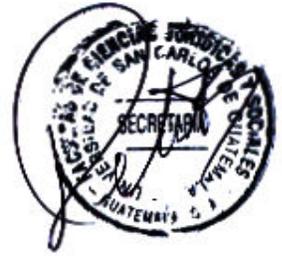
Lic. Héctor Osberto Orozco y Orozco
Abogado y Notario

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, diez de agosto del año dos mil nueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante FRANZ DOUGLAS CAMAS HERNÁNDEZ, Titulado ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON RELACIÓN AL DESEMPLEO COMO CONTINGENCIA DE CARÁCTER SOCIAL. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/nmmr.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser el pilar fundamental y guía de mi vida.
- A MIS PADRES:** Griselda del Carmen Hernández Roldán y Carlos Humberto Camas Contreras. En especial a mi padre por su apoyo incondicional.
- A MIS ABUELOS:** Carmen Roldán, Salvador Humberto, Ramona Contreras, Jerónimo Camas. Gracias por darme la oportunidad de ser su nieto y la felicidad brindada de niño.
- A MIS HERMANOS:** Tania Madelin, Catherine Ivette, Cinthia Eunice, Carlos Vinicio, Edgardo Enrique y Julio César, con cariño, que este triunfo sea un ejemplo a seguir.
- A MIS TÍOS:** María Elena, gracias por su apoyo; y Byron Humberto quien siempre estarás en mi corazón.
- A MIS AMIGOS:** Anthony, David, Luis, Erick, Domingo, Roberto, Guissepe, Cecilia, Bery, Noemí, Dulce, Sindy, Lucy, Rossemary, Sara, profesora Susana, Katina, Marielos y a todos mis demás amigos, gracias.
- A LOS PROFESIONALES:** Carolina Granados, Héctor Orozco, Luis Quixel, Manuel González y Ménfil Fuentes; por haber creído en mí y haberme dado su apoyo incondicional.
- A:** La Tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala y en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



ÍNDICE

Pág

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

CAPÍTULO I

1. Seguridad social.....	1
1.1. Evolución histórica.....	1
1.1.1. Antecedentes en latinoamérica.....	10
1.1.2. Antecedentes en Guatemala.....	14
1.2. Análisis jurídico de carácter constitucional.....	17
1.3. Definición.....	22
1.4. Principios de la seguridad social.....	37
1.5. Naturaleza jurídica.....	40

CAPÍTULO II

2. Regulación normativa de la seguridad social.....	41
2.1. De carácter constitucional.....	41
2.2. De carácter ordinario.....	42
2.3. De carácter reglamentario.....	43
2.4. Sistema financiero de la seguridad social	44
2.5. Institución encargada de la seguridad social	46

CAPÍTULO III

3. Contingencias o riesgos de carácter social.....	51
3.1. Definición	51
3.2. Clasificación doctrinaria.....	54
3.3. Clasificación legal.....	57
3.4. Efectos jurídicos derivados de la producción de los riesgos.....	60
3.5. Prescripción del derecho de reclamar prestaciones.....	62



CAPÍTULO IV

	Pág.
4. Desempleo	65
4.1. Antecedentes.....	65
4.2. Definición	67
4.3. Clasificación del desempleo	72
4.4. Directivas de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en materia de desocupación.....	82
4.5. Análisis jurídico del desempleo como contingencia de carácter social.....	84
 CONCLUSIONES	 87
RECOMENDACIONES	89
BIBLIOGRAFÍA	91



INTRODUCCIÓN

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, se reconoce y garantiza el derecho de la seguridad social para beneficio de los habitantes de la nación. El régimen de la misma, tiene las características de ser una función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. Esta es la dogmática y paradigma constitucional. Se parte del principio que la norma fundamental la constituye la Constitución Política de la República de Guatemala, como un principio de supremacía ante todo el orden normativo del Estado.

Sin embargo, existe la problemática referente a que cuando un trabajador ha contribuido al régimen mencionado, y por situaciones adversas a su voluntad, queda sin empleo y no consigue trabajo en forma inmediata, quedan él y su familia en el desamparo social, en virtud de no tener un ingreso que le permita proveer de alimento y sobrevivir ante cualquier contingencia o riesgo que se pudiera dar.

Con relación a lo anterior, este trabajo pretende demostrar jurídica y doctrinariamente, que en la legislación guatemalteca relativa a la seguridad social, el desempleo no se encuentra regulado como una contingencia de carácter social, y que ello es posible implementarlo como riesgo, tomando como base otras eventualidades. Pues, es uno de los principales problemas de carácter económico social que existe en el país.

En esta investigación, se utilizó el método de carácter científico al constituir que tanto en lo práctico como lo teórico, existe gran controversia en cuanto a la seguridad social instituida constitucionalmente; el inductivo, que permitió llevar situaciones reales de aspectos particulares a generales; el deductivo, de lo general a lo particular de dichas instituciones; el analítico y jurídico que permitieron descomponer y analizar el tema investigado en las partes integrantes del mismo para estudiar por separado cada una de ellas, así como la normativa jurídica en su estructura y repercusiones que tiene el legislar o emitir leyes sin un fundamento científico acorde a la necesidad de la sociedad.



Las técnicas empleadas fueron: bibliográficas, documentales, análisis jurídico, fichas de trabajo cita directa, de resumen, que permitieron coleccionar las fuentes de información del material obtenido y resaltar aquellos aspectos esenciales en las copias de las leyes y textos consultados.

Para tales efectos, el trabajo se divide en cuatro capítulos de la siguiente forma: el primer capítulo, tiene por objeto introducir al lector en lo que históricamente ha sido la seguridad social y antecedentes en América Latina y específicamente en Guatemala; el segundo capítulo, se refiere a la regulación normativa de la seguridad social; el tercer capítulo, aborda las contingencias o riesgos de carácter social previstas y enumeradas en la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; el cuarto y último capítulo, desarrolla el tema del desempleo, sus antecedentes históricos, las diferentes definiciones y denominaciones que le han dado doctrinaria y legalmente, concluyendo con un análisis jurídico del mismo, como contingencia de carácter social.



CAPÍTULO I

1. Seguridad social

El fin supremo del Estado, es alcanzar el bien común. Para lograrlo, la Constitución Política de la República de Guatemala, garantiza bienes jurídicos tutelados de las personas; tal es el caso de la seguridad social, instituida en el Artículo 100 de la misma; y desarrollada por la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto 295 del Congreso de la República y los Reglamentos que emite la Junta Directiva de la referida institución.

1.1. Evolución histórica

Establecer la evolución histórica de la seguridad social, es determinar el surgimiento de la misma en un momento dado de la humanidad. Así también, hay que esclarecer los cambios que han tenido en ese devenir del tiempo. Es necesario enunciar los aspectos más importantes y particulares que dicha institución ha tenido en su evolución, hasta poder presentar la forma más terminada de la misma; con el objeto de distinguir las características que hace de ella, el instituto que representa el anhelo de bienestar social más inspirado.

En ese sentido, existen autores que abordan este tema que también se puede denominar desarrollo histórico. De esa cuenta, se hace referencia de los especialistas para fundamentar cuál ha sido el avance histórico de la seguridad social, en los diferentes sistemas jurídicos y la influencia que ha dejado en diferentes sociedades.

A continuación, se hace una paráfrasis de lo que expone el autor Orlando Peñate Rivero al abordar el tema con relación a la evolución histórica de la seguridad social: que los antecedentes de la seguridad social, se remontan al siglo XVIII, desde la asistencia pública hasta la seguridad social concebida como un deber del Estado.



Dicho autor ostenta, que los acontecimientos políticos acaecidos de 1848 en Francia y Alemania, sirvieron como punto de partida en la concepción que los problemas sociales tenían que ser resueltos por el Estado. Es por ello, que los antecedentes formales más remotos de la seguridad social moderna, fueron los seguros establecidos en Alemania a finales del siglo XIX, en tiempos del Canciller Bismark, como una contraofensiva política al auge y expansión de los movimientos obreros socialistas. Es así, como la seguridad social, refleja el contenido político económico y social de los Estados.

Como consecuencia, es que los sistemas de seguros sociales se fueron implementando consecutivamente en los países más industrializados a principio del siglo XX. Con el triunfo de la revolución de 1917 en Rusia, se implantó en ese país un modelo de desarrollo socialista, basado en la propiedad social de los medios de producción, que dio lugar a la introducción de nuevas concepciones, de contenido y alcance de los mismos.

Peñate Rivero, hace alusión a que las consideraciones políticas, fueron las que dieron prioridad a la creación de los seguros sociales; y no a las condiciones de esta índole en que se encontraban los trabajadores.

Antes de los seguros referidos, existían los de carácter privado, los cuales se basaban tanto en la autonomía de la voluntad y/o principio general del derecho civil. El establecimiento del seguro social obligatorio en Alemania, dice el mismo autor, constituye una adaptación técnica del seguro privado, para proteger a los trabajadores de lo que hoy se conoce como riesgos o contingencias sociales.

En ese sentido, él defiende que los seguros sociales surgieron como un elemento de la legislación obrera; y que de esta noción surge la concepción original de riesgo social. Además sostiene, que si la normativa era eminentemente de la industria el término de seguro social dejaba al margen a otras actividades económicas. Además, la misma, ha recibido otros tipos de conceptos, tales como: asistencia social, seguros sociales, seguridad total, previsión total, servicios públicos y bienestar social.



Sigue exponiendo Peñate, que la Ley Americana de 1935, cuando empleó por primera vez la expresión seguridad social, se refirió esencialmente para aplicarla a dos riesgos sociales: El paro y la vejez.

Es importante señalar, que de lo antes citado, se hace un análisis histórico con relación al seguro social, que inició con la contribución o el aporte de los trabajadores únicamente, pero cuando éstos ya no pudieron sostener el sistema, se atrajo a los empleadores quienes se vieron obligados a coadyuvar al sostenimiento de los seguros sociales. Posteriormente, cuando el mismo se volvió insostenible, el Estado se constituyó en el tercer contribuyente del mismo, lo que se denominó sistema tripartito del seguro social.

Manifiesta el autor relacionado, que el informe presentado por William Beveridge al parlamento inglés, en noviembre de 1942, es cronológicamente, el primer instrumento que desarrolla en su plenitud la seguridad social.

Dentro del trabajo expuesto, se hace referencia que el 15 de junio de 1952, la 31ª. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, adoptó el Convenio número 102 sobre la Seguridad Social, lo que él denomina norma mínima, y que define a dicha institución como: “el conjunto de medidas de carácter público tendientes a preservar del estado económico en que la población o una gran parte de la misma podría hallarse cuando dejen de percibirse salarios por razón de enfermedad, desempleo, invalidez, vejez o como resultado de un fallecimiento...”¹

Los autores, Guillermo Cabanellas de Torres y Luis Alcalá-Zamora y Castillo, en su obra: Tratado de política laboral y social, estructuran los historiales de la seguridad social en los apartados siguientes, aunque no estén literalmente descritos.

¹ Peñate Rivero, Orlando. **Orden económico y seguridad social**. Págs. De 7 a la 15.



Para dichos autores, los antecedentes son los que a continuación se detallan:

a. Proceso histórico

Fue en las civilizaciones antiguas donde aparecen las primeras formas de seguridad social, la cual consistía en ayuda recíproca en ciertos sectores de la población; por medio de las instituciones romanas de las *sodalitates* y *collegias*, corporaciones de artesanos de espíritu piadoso, que pagaban cierta suma de dinero al fallecer uno de sus asociados.

Fue así, como en el siglo II, Ulpiano formula la primera tabla de mutualidad, lo que manifiesta el interés de los romanos por la previsión social.

La cofradía medieval que precede al gremio y crece con él, lleva la inquietud religiosa al oficio, el cual se traduce en un mutuo socorro a los cofrades, cuando alguno de ellos se encontrare enfermo, quedare lisiado o se viera postrado ante la vejez. Se plantea que esta situación, se daba más por gracia que por derecho. Estos auxilios, en forma concreta, consistían en asistencia médica, internación hospitalaria, entrega de subsidios en dinero, ayuda económica a los que carecían de trabajo; así como a los inválidos por accidente, y el pago de gastos por entierros y sufragios de otra índole.

Entre el siglo XVI y XVII, aparecen rasgos mercantiles definidos, seguros típicos, que utilizan las pólizas y que administran y fomentan las primeras compañías o sociedades aseguradoras de carácter mercantil o privado.

b. Durante la revolución industrial

Con el apareamiento y fortalecimiento del capitalismo, en el siglo XVIII, se dan dos fenómenos trascendentales en la historia de la humanidad; y por supuesto, con incidencia en la seguridad social; revolución industrial, de contenido económico, y la revolución francesa, de carácter político. Es durante este período, que la



industrialización de ciertos países europeos, trajo consigo el apareamiento de empresarios capitalistas y trabajadores proletarios, y donde las ideas fundamentales del esquema eran el individualismo, con sus postulados de libertad, igualdad y fraternidad. Con la libertad del trabajo, proclamada por el Edicto de Turgot y la abolición de las corporaciones de oficios por la Ley Chapelier, se instauró de esa forma, una exagerada práctica del mismo, con abstención total de la administración del Estado, en los problemas económicos y sociales, entregados a las relaciones pactadas entre las partes y a las resultas de la oferta y la demanda.

c. Desarrollo de la protección social

Con notorio error se le atribuye a Simón Bolívar el haber empleado la expresión de seguridad social en uno de sus históricos discursos; pues resulta inadmisibles que en los albores del siglo XIX, al gestarse la independencia de los virreinos y provincias españolas de América pudiera tenerse una concepción precisa de una disciplina y un conjunto de instituciones tan complejas como las de la moderna seguridad social.

El verdadero origen de un sistema de seguros sociales obligatorios se encuentra en Alemania en 1881, cuando Bismarck leyó un mensaje en nombre del emperador Guillermo II, que bosqueja un nuevo orden provisional. El 13 de junio de 1883, se aprobó la Ley de Seguro Obligatorio por Enfermedad; el seis de julio de 1884, se decretó la Ley de Seguros Obligatorios de Accidentes de Trabajo; el 22 de julio de 1889 se instituye el Seguro Obligatorio por Invalidez. Alemania por la presión social democrática, se colocaba la cabeza de los sistemas provisionales.

d. Precedentes doctrinales

Consiste en una cédula doctrinal concerniente a los regímenes provisionales de índole social genérica se localiza en sociólogos, humanistas y filósofos de inspiración cristiana; los cuales formulaban teorías que el análisis actual; descubre como signos precursores de un sistema asistencial más o menos perfecto, basado en la obligación moral que deriva de la solidaridad humana, de la fraternidad de cristo.



Cabe citar, en esa corriente, en España en los siglos XVI y XVIII a Luís Vives, que proclama el derecho de asistencia para pobres e inválidos carentes; así como los que sufren del cautiverio en la guerra, prisión y la enfermedad.

En resumen, el poder público, debe imponer como forzosa una contribución que se destine al socorro de los necesitados, de los que pudiendo y queriendo trabajar, no hallan donde.

e. Legislación precursora

Por otra parte, la Ley de Accidentes de Trabajo de 1898 en Francia, fue propagada a los países latinoamericanos; asimismo Inglaterra en 1907, aplica un sistema de asistencia de ancianidad.

f. Intervención estatal

La afirmada autonomía de la seguridad social en la doctrina y en el derecho positivo no libera de la tutela derivada del intervencionismo público. El poder público, se erige en conductor y planificador de la seguridad de la sociedad, actualmente juega el papel importante de ser el financiador de las instituciones de seguridad y previsionales.

Al asumir la gestión superior de la seguridad social, el Estado ha de proceder a una planificación completa y a aportar todos los medios económicos precisos para satisfacer los beneficios y protecciones instituidos.

g. Declaración en los textos constitucionales

Diversas constituciones como la de Colombia, Guatemala, y las precedentes de Bolivia, Brasil y Cuba, proclaman misión del Estado, la asistencia social, que deberá prestarse a los que carentes de medios de subsistencia y del derecho a exigirla de otras personas, estén incapacitadas físicamente para trabajar. En otros textos, se establece con carácter obligatorio los seguros sociales, derechos irrenunciables e imprescriptibles



de los trabajadores, costeados por el Estado, los empresarios y los trabajadores. Así regulado en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Uruguay.

En la Segunda Posguerra Mundial, la Constitución francesa de 1946, preceptuaba que la nación garantiza al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo especialmente, al niño, a la madre y a los trabajadores de edad avanzada, con respecto a la protección de la salud, la seguridad material, el reposo y las comodidades. Todo ser humano que, a consecuencia de su edad, estado físico o mental o situación económica se hallare incapacitado para trabajar, tenía derecho a obtener de la colectividad los medios para una existencia adecuada.

El texto Constitucional de la República Italiana fija el sistema de la seguridad social. En la cual, los trabajadores son asegurados contra los riesgos profesionales, la vejez, la invalidez y el paro forzoso.

h. Lineamiento positivo en los países colectivistas

Rusia, ha implantado un sistema colectivista. Este régimen de seguridad social, brinda la perspectiva y continuidad de ingresos para todos los que trabajen, o se encuentren incapacitados de trabajar, siempre que tal situación, no haya sido buscada a propósito. Más que la vigencia de un seguro único, se parte de una sola causa justificadora de la protección social: la pérdida del salario por motivos no imputables al trabajador. La responsabilidad económica se carga de manera exclusiva sobre la industria.

i. Extensión contemporánea

Existe una clasificación de causas:

- a. De orden social: Se refiere a numerosos individuos no asalariados, los cuales no disponen de recursos personales o familiares para precaverse contra las



contingencias sociales. Entre los que figuran: pequeños trabajadores artesanos y comerciantes.

- b. De orden económico: Se refiere a la depreciación monetaria lo cual ha colocado a amplios sectores de la población en la imposibilidad de tomar las providencias necesarias contra las contingencias sociales. Considerado este factor, como el más escabroso en la previsión social.
- c. De orden político: debido a que el principio de la universalidad que debe regir a la seguridad social; es decir, su finalidad de alcanzar a cubrir a toda la población, responde al espíritu de una auténtica política en este tema, por cuanto se trata de impedir una excesiva acumulación de riqueza en algunos y un nivel de vida demasiado bajo para otros.

j. Planes de seguridad

Se reseñan tres de los planes de mayor importancia en cuanto a la seguridad social y del intervencionismo estatal.

Por ejemplo el informe de Beveridge, surgido de un requerimiento hecho en 1941 por el gobierno británico a la Comisión Interdepartamental de Seguros Sociales y Servicios Conexos, que presidía el Williams Beveridge.

k. La internacionalización del derecho de la seguridad social

La seguridad social, se manifiesta en la aplicación o restricción de sus normas a los extranjeros o en la pérdida de los beneficios por la expatriación o el alejamiento de residencia que no sea la nacional.

Sin que la aceptación del principio de universalidad de dicha institución, convierta al derecho social en uno de carácter internacional. Cabe mencionar, la tendencia



legislativa al principio de igualdad de trato para nacionales y extranjeros. Y, que a través de tratados internacionales entre los países contratantes, se de el mismo trato a nacionales como a extranjeros dentro de la legislación interna. Toda vez, de cumpla con los requisitos exigidos en ley.

I. La acción primera internacional en cuanto a la seguridad social

De acuerdo con Cabanellas y Torres, la primera acción internacional relativa a la seguridad social, se debe a la iniciativa privada y su constancia. Esquematiza, en orden cronológico, las acciones, campañas y reuniones de asambleas internacionales; con el objeto de proponer programas y planes para esta institución. Por ello, considera que es a partir de 1888 que se celebra en Paris el I Congreso sobre el seguro relativo a los accidentes del trabajo. Otros que se llevaron a cabo fueron: en Berna, 1891; Milán, 1894; Bruselas, 1897; París, 1900; Dusseldorf, 1902; y Viena, 1905. En todos estos congresos, se abordaba el tema de la libertad y la obligatoriedad del seguro obrero. La opción por el régimen forzoso se produjo en el llevado a cabo en Roma, en 1908.

En el I Congreso Iberoamericano, celebrado en Madrid, se propuso la conveniencia de pactos entre los países de esta comunidad histórica, con respeto del principio de la ley territorial y de los derechos adquiridos para todos los trabajadores.

En La Habana, Cuba de 1928, se trató el problema de la inmigración, básico por haber sido fundamental en la rápida población del nuevo mundo. Es en la reunión de Montevideo, en 1923, en la cual se consideró un proyecto de la Oficina Interamericana del Trabajo. Y, en Santiago de Chile de 1936, se estableció que los seguros sociales, deben llenar la triple función de prevención, reparación e indemnización. Además, se recomendó que la legislación de cada país, implantará diversos seguros obligatorios, en especial contra los riesgos laborales, las enfermedades comunes, maternidad, vejez, invalidez, muerte prematura y paro forzoso.



1.1.1. Antecedentes en latinoamérica

Como antecedentes históricos sobre la seguridad social en América Latina, desde la perspectiva de Rivero Peñate; se da en los siguientes términos: los primeros regímenes de seguridad social fueron establecidos a principios del siglo XX en Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay.

Es a inicio de los años treinta del mismo siglo, en el cual se crearon regímenes similares: en Ecuador, 1935; Perú, 1936; Venezuela, 1940; Panamá y Costa Rica 1941; México y Paraguay, 1943; Colombia y Guatemala, 1946; República Dominicana, 1947; El Salvador y Bolivia, 1949; Honduras, 1952; y Nicaragua en 1955.

Fue así, como los regímenes de seguridad social establecidos en todos los países de Latinoamérica, se basaron en el modelo del seguro social alemán de época del canciller Bismark ya a finales del siglo XIX, como se anotó.

Este modelo, fue para proteger a trabajadores asalariados del sector industrial y urbano, su aplicación en América Latina, excluyó de sus beneficios a los trabajadores agrícolas, que a la vez, constituyeron un importante sector laboral en aquella época, y en la actual; sobre todo en aquellos países con características de tercermundistas, con dependencia económica de los desarrollados; tomándose como ejemplo el país.

Para tener una reseña histórica acerca de la seguridad social en América Latina, del punto de vista doctrinal, se hará referencia de las declaraciones de los principios los cuales fueron emitidos por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en los que se resume los avances logrados en la misma de la región. Y, las tendencias registradas en las diferentes épocas vividas, comenzando por la Declaración de Santiago de Chile, la que fue aprobada en la Primera Conferencia de 1942, y en la que se instauran las bases en esta materia.



En éstas, se consagra el principio de solidaridad entre las naciones y los hombres para abolir la miseria y garantizar los medios económicos suficientes, para mejorar y obtener un mejor nivel de vida. También se destaca que el objeto económico no basta por sí sólo para consolidar una cooperación; si no se identifica como un orden social justo, en el que se distribuyan de manera equitativa las ganancias obtenidas de la producción.

Desde un principio, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social destaca la estrecha relación entre economía y seguridad social. Por ejemplo, en 1951 en la tercera reunión de la Conferencia, en Buenos Aires, Argentina; se afirmó que la seguridad social, es parte integrante de la economía nacional, la cual no puede ser estudiada sin conocer las posibilidades en cuanto a los recursos de que dispone un país para otorgar la mínima protección individual necesaria ante las contingencias de la vida y el trabajo.

En la reunión relacionada donde se aprobó la Carta de Buenos Aires, se proclamó que la libertad y dignidad, son atributos inalienables de la personalidad humana, que constituyen principios ineludibles de la seguridad social, por lo que para los pueblos americanos nada debe tener mayor primacía que procurar el bienestar del hombre, y salvaguardar su libertad y dignidad como persona.

Continua manifestando, que la acción del Estado, en materia de seguridad social, debe fundamentarse en el derecho que tiene el hombre a ser protegido por la sociedad, ante la necesidad, y el derecho al bienestar que se reconoce a todo trabajador como consecuencia de su participación en la formación de la riqueza nacional.

En tanto, en la VI Conferencia Interamericana, celebrada en México en 1960, constituyó una importante reflexión de carácter colectivo, haciendo énfasis del camino recorrido desde la fundación de la Conferencia, reconociéndose que aún en los avances en el fortalecimiento de la seguridad social en América, se consideraba: que todavía existen difíciles y persistentes problemas que obstaculizan la lucha por superar la miseria, la insalubridad, la enfermedad, el desamparo, la ignorancia, la inestabilidad del trabajo, la insuficiencia del empleo, la inequitativa distribución del ingreso nacional, la deficiencia



del desarrollo económico y las desigualdades en la relación del intercambio internacional.

Para Peñate, al abordar el tema: “La Conferencia, anima a contar con nuevas y firmes ambiciones, y procurar que la seguridad social cuente con más poderosos medios para ampliar sus sistemas de acción de protección y lograr el acceso a un nivel satisfactorio de existencia de sectores más numerosos de la población americana, en ciudades y campos, ante los riesgos que con mayor frecuencia se producen, tales como: el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la vejez y la muerte.”²

De acuerdo en las consideraciones expuestas anteriormente, ésta insta a que la acción de los gobiernos y las facultades que les conceden sus instituciones políticas y de competencia, la seguridad social deberá procurar:

- “Garantizar al ser humano contar con medios suficientes para satisfacer sus necesidades a un nivel digno.
- Fortalecer el principio de libertad del hombre, mediante un combate en contra de la miseria, la ignorancia, la insalubridad, la necesidad, el abandono y del desamparo.
- El crear condiciones adecuadas para estimular la solidaridad entre los hombres y pueblos a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la seguridad social.
- Contribuir en la distribución del ingreso nacional, y que a la vez, sea más equitativa según la capacidad de las personas, su responsabilidad individual y social, así, como su aportación al bienestar colectivo y para que su redistribución se realice inspirada en la satisfacción general.

² Peñate Rivero. **Ob. Cit.** Págs. 43 a la 47.



- Constituir de manera eficaz contra los riesgos, previéndolos, y luchar contra la enfermedad, la invalidez, el desempleo y el subempleo, proteger la maternidad y el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte.
- Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exigen el desarrollo de las comunidades y los pueblos. Así, como enfatizar la acción para transformar la vida del campo, y hacer el trabajo del campesino más remunerador, atenderlo en los riesgos de la subocupación, de la desocupación, de la vejez y de la muerte.”³

Peñate Rivero, expone que: “Las tendencias de la seguridad social, deben atenderse conforme los antecedentes expuestos. Aprecia, que en América Latina la aplicación de los regímenes de la seguridad social fue relativamente tardía, como lo fue la extensión del modelo capitalista de producción. Con certeza puede afirmarse que al inicio de la llamada estrategia de sustitución de importaciones, comenzó en la región la implantación de los sistemas de seguridad social. Es por ello, que en la medida que tomaba fuerza el proceso de industrialización, se amplió el grupo de países con sistemas de seguridad social vigentes en la actualidad.”⁴

Según Dagmar Raczynski citado por Rivero Peñate indica que: “el proceso, al igual que en los países capitalistas desarrollados, estuvo en el centro de luchas sociales, adquiriendo formas diferentes en cada país. En la mayoría, se aceptan dos tipos de trayectorias generales en el desarrollo de los sistemas de seguridad social. Por ejemplo, un grupo de países como lo es el caso de Chile, uno de los pioneros; fue precedido directamente por demandas de la clase obrera organizada, a través de los órganos de representación política. Otro como Brasil, implanto los sistemas de seguridad social, de un Estado autoritario, relativamente autónomo, el cual forma parte de las medidas pro-activas de la burguesía nacional industrial como estrategia para buscar apoyo en sectores de trabajadores asalariados frente a la vieja oligarquía.

³ **Ibid.** Págs. 48 y 49.

⁴ **Ibid.** Pág. 51.



Podemos afirmar, que en todos los casos, fue una conquista de la clase trabajadora, aunque muchas veces manipulada por la burguesía y el propio Estado, en la búsqueda de apoyo de los trabajadores propiciando así, una división. Por eso mismo, es que el surgimiento y extensión fragmentados de los sistemas de seguridad social dio lugar a la multiplicidad de instituciones en varios países.”⁵

1.1.2. Antecedentes en Guatemala

Determinar los antecedentes de la seguridad social en Guatemala, que mejor que acudir a una fuente confiable; como lo es un documento publicado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; en una separata denominada el IGSS para todos, en octubre del año dos mil siete. En dicha publicación, se hace una breve referencia histórica de la referida en todo el mundo. Conlleva además, las aspiraciones históricas de dicha institución social, como valores fundamentales de la humanidad. Reseña por otra parte, los antecedentes en Guatemala de dicho instituto. Por estar contenida en una sola página, se hace un resumen analítico de dicha separata. La misma institución, surge como consecuencia del desarrollo de la sociedad, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. El término relacionado, lo empleó por primera vez el libertador Simón Bolívar, en 1819, cuando declaró en el Congreso de Angostura que el sistema de gobierno más perfecto es aquel que ofrece mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social.

Como resultado de la Revolución Industrial, se realizó una serie de cambios y reformas en el orden social existente, los cuales culminaron en Alemania; cuando el gobierno de ese país, bajo la dirección del canciller Otto Von Bismarck, instauró la política social cuyo fin fue eliminar la incertidumbre y la inseguridad de los trabajadores. El 17 de noviembre de 1881, el gobierno Alemán fijó un programa en materia de política social. A partir de esta fecha, los trabajadores tuvieron derecho a asistencia médica, posibilidad de ingresar a un hospital y recibir una pensión en dinero cuando por causas de enfermedad o accidente, no podían realizar sus labores. De esa forma, el trabajador

⁵ **Ibid.** Pág. 52.



restablecía su salud y contaba con una pensión económica que le permitía cubrir sus necesidades básicas.

La idea se extendió a otros países, llegando a América del Sur en la primera década del siglo XX. Antes de la creación del régimen guatemalteco de seguridad social, hubo en el país una legislación destinada a proteger a los trabajadores, la Ley Protectora de Obreros, Decreto 669, promulgada el 21 de noviembre de 1906, bajo la administración de Manuel Estrada Cabrera; los principios de esta Ley, se quedaron escritos sin tener ninguna explicación, pues no se previó una organización administrativa que llevara a la práctica esta protección.

César Meza en el año de 1944, en su tesis, previo a graduarse como médico y cirujano en la Universidad de San Carlos de Guatemala, enfocó el tema: El seguro social obligatorio; entre otras cosas el trabajo relacionado, sostiene: seguro social, es el organismo que ha venido a señalar una nueva etapa en la vida de los pueblos.

En Guatemala, la seguridad social tiene sus orígenes a partir de la Revolución de 1944; en donde hubo cambios radicales de carácter económico, político y social. Así, en el Artículo 63 de la Constitución Política de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 11 de marzo de 1945 establecía: “El seguro obligatorio antes referido, comprendía por lo menos: seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo. Y, el seguro de la prima, en los que contribuirán los patronos, los obreros y el Estado; es decir, en forma tripartita”.

Es importante señalar, que fue en el gobierno del presidente Juan José Arévalo Bermejo en el que se organizó y dio existencia a la seguridad social en Guatemala.

Con el Decreto número 295 del Congreso de la República de Guatemala, en 1946; se fundó el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social el cual podrá denominarse IGSS, al promulgarse la Ley Orgánica del mismo. Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, creado por el Decreto 1117 del Congreso de la República de Guatemala y



reformado a ese nombre conforme Decreto 1441 del mismo Congreso. Posteriormente a estas dos instituciones, se les encargó velar por la previsión social en el país.

De lo antes indicado, se puede inferir que en Guatemala se plantea formalmente la seguridad social a mediados del siglo XX; no obstante, el antecedente inmediato surge mediante el Decreto Ejecutivo 669, dictado el 21 de noviembre de 1906, el cual contiene la Ley Protectora de los Obreros en los Accidentes de Trabajo, que se pronuncia anticipadamente sobre la seguridad social.⁶

Constitucionalmente, se puede instituir que el historial de la seguridad social, se encuentra en la Constitución Política de la República de Centro América, decretada el nueve de septiembre de 1921; en el que el Artículo 163 preceptuó: "...El patrono es responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en ejercicio de la profesión o trabajo que realicen, a menos que el accidente sea debido a fuerza mayor o caso fortuito extraño al trabajo en que se produzca el accidente, o que éste se haya verificado por notable descuido o grave imprudencia del operario." Aunque dicho dato sea muy rudimentario a la concepción de lo que hoy conocemos como seguridad social, hay un reconocimiento de responsabilidad hacia el patrono, en casos que los trabajadores sufran accidentes en la ejecución de sus labores. En los Artículos 164 y 165 se estipula que los propietarios agrícolas tienen la obligación a contribuir a la fundación y al sostenimiento de escuelas rurales primarias; y que las mujeres y los menores de edad merecían una protección especial; además que leyes especiales regularían lo relativo a ello. Tanto el trabajo agrícola como el de mujeres y menores de edad, constituyen hoy parte de los regímenes especiales.

El Artículo 167 de la misma Constitución, estipuló que instituciones especiales deberían amparar la maternidad y a los niños desvalidos. Estas circunstancias, son parte de la seguridad social que se manifiesta en forma especial.

⁶ <http://www.conaval.gob.pa/Eventos/2006/monoSixtoBarrigaArosemana.pdf> (15 de junio de 2008).



La reforma a la Carta Magna de 1879, decretada el 11 de julio 1935; en su Artículo cinco, preceptuó que el Artículo 16 de la misma, quedara así: “Las autoridades de la República están instituidas para mantener a los habitantes en el goce de sus derechos, que son: la libertad, la igualdad y la seguridad de la persona, de la honra y de los bienes. El interés social prevalece sobre el particular. Es función del Estado conservar y mejorar las condiciones generales de la existencia y bienestar de la nación, manteniendo el estado sanitario en el país y procurando la elevación del nivel de cultura y probidad de sus habitantes, el incremento de la riqueza pública y privada, el fomento del crédito y de la previsión y asistencia sociales y la cooperación del capital y el trabajo.”

De lo anterior, se puede inferir, independientemente que sólo fue una retórica, que constituyó un avance conceptual de la seguridad social en el país. Estipuló que las autoridades de la república, están constituidas para dar seguridad a los habitantes. Además, estableció que es función del Estado, implementar las condiciones de bienestar de los ciudadanos, fomentar la previsión y asistencia social.

En el Decreto número 17 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, en el primer considerando, estableció: “Que es imperativo e impostergable consolidar el triunfo de la Revolución del veinte de octubre...afirmar la obra revolucionaria en forma que garantice los justos anhelos del pueblo para lograr...un estado de bienestar social de acuerdo con las exigencias de la época y los postulados de la Revolución.”

De lo expuesto, se pudo reflexionar sobre los lineamientos políticos revolucionarios cómo se constituyó la seguridad social; y se plasmó en la Constitución de 1945, que a la fecha, forma parte, desde una perspectiva histórica, en la normativa constitucional.

1.2. Análisis jurídico de carácter constitucional

En la Constitución de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Constituyente, el 11 de marzo de 1945, como resultado de la revolución de octubre de



1944, se plasma ampliamente en varios artículos lo relativo a la seguridad social: en el Artículo 58 se establecieron los principios fundamentales de la organización del trabajo. Así, en su numeral 10 se instauró: “La protección a la mujer y al menor trabajador, regulando las condiciones en que deben prestar sus servicios en cuanto a que la ley regulará la protección relativa a la maternidad de la mujer trabajadora, a quien no se le podrá exigir trabajo que requiera esfuerzo físico considerable durante los tres meses anteriores al alumbramiento.” Además, sigue manifestando que las madres trabajadoras disfrutarán de un descanso forzoso remunerado un mes antes, y cuarenta y cinco días después del parto en la época de la lactancia, tendrán derecho a dos períodos diarios de descanso extraordinario de 30 minutos cada una para alimentar a su hijo. Los menores de catorce años no pueden ser empleados en fábricas, fincas u otras empresas. La Ley reguló las excepciones por motivo de aprendizaje o necesidad de cooperación a la economía familiar, compatibles con la obligatoriedad de su educación. Quedó prohibido emplear a niños menores de dieciséis años, y a mujeres, en trabajos insalubres y peligrosos.

Este numeral, preceptúa las condiciones de protección de las madres trabajadoras y menores de edad, en la ejecución de las labores, en sus aspectos físicos como síquicos. Asimismo, prohibió el trabajo de mujeres y menores de edad, en lugares que representen peligro para la vida, la salud y la integridad de los mismos.

Además, en el numeral 14 del referido Artículo, instauró que las medidas de asistencia y de previsión social eran necesarias para los trabajadores.

En el numeral 15 del mismo Artículo, prescribió las condiciones de seguridad e higiene, sobre las cuales debe prestarse el trabajo. Entre otras, determinó que en los lugares de labor se observarán estrictamente los reglamentos y disposiciones sobre higiene y salubridad, y que los patronos están obligados a adoptar medidas convenientes para prevenir a sus trabajadores contra accidentes, al usar máquinas, instrumentos y materiales de trabajo.



En el Artículo 60 de la misma Constitución, en ese sentido, se prescribió: “En los accidentes y enfermedades profesionales que sufran los trabajadores con motivo de sus labores o en ejercicio de ellas, o a consecuencia de su profesión, los empresarios serán responsables, salvo los casos de intención manifiesta de la víctima, fuerza mayor extraña al trabajo, accidentes ocurridos a trabajadores que realizan por cuenta del patrono trabajos en su domicilio particular, y accidente debido a comprobado estado de embriaguez de la víctima. Esta responsabilidad subsistirá aún en caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario. La indemnización correspondiente se graduará en la ley, según que haya traído como consecuencia la muerte o alguna incapacidad.”

De los dos artículos anteriores, se desprenden normas relativas a la higiene y seguridad en el trabajo, lo que trece años después, se normó en el reglamento respectivo, en 1958, el cual se refiere a las medidas que se deben adoptar tanto por trabajadores como patronos, en la prevención de accidentes y enfermedades profesionales y las que no sean de esa índole.

En el Artículo 62 de la misma Carta Magna, se estableció que: “Con el fin de hacer efectivos los preceptos legales en materia social, el Estado vigilará e inspeccionará las empresas.” Este artículo, se refirió a toda clase de empresas, especialmente las de la iniciativa privada.

En el Artículo 63 de la referida Constitución Política de la República de Guatemala, se constituyó sobre: “el seguro social obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y la forma en que debe ser puesto en vigor. Comprenderá por lo menos seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo. Al pago de la prima del seguro contribuirán los patronos, los obreros y el Estado.”

Este artículo, es el fundamento de la emisión de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, los riesgos o contingencias que abarca dicha Ley; y el sistema tripartito de aportación al seguro social.



El Artículo 77 de dicha Constitución instituye que: “al Estado le corresponde velar por la salud; física, mental, moral de los infantes. Debe crear instituciones adecuadas. Los establecimientos oficiales destinados a tal fin, tienen carácter de centros de asistencia social y no de caridad. Esta característica es revolucionaria en la concepción de la seguridad social; puesto que la norma fundamental del Estado, establece que las instituciones estatales son de asistencia social y no centros de piedad, lo cual pudiera interpretarse como una dádiva y no un derecho de los trabajadores y de la población en general; cuyos antecedentes históricos enseñan que la caridad fue uno de los antecedentes de la seguridad social.”

Por último, el Artículo 78 del mismo cuerpo legal, estableció que las familias pobres, con seis o más hijos menores de edad, recibirán especial protección del Estado.

En la Constitución de la República de Guatemala, decretada el dos de febrero de 1956, por la Asamblea Constituyente, posterior al golpe de Estado, que puso fin a los diez años de gobierno revolucionario, en el Artículo 40 preceptuó: “El Estado protege la vida, la integridad corporal y la seguridad de la persona humana. Dará protección especial a las personas que por sus condiciones físicas o mentales se encuentran en posición de notoria desventaja. El Estado estimulará la iniciativa privada para todos los fines de asistencia y mejoramiento sociales y otorgará las más amplias facilidades para su desarrollo.” En tal sentido, hay que tomar en cuenta que esta disposición, tiene trascendental importancia, puesto que es la antítesis, del programa de la revolución de octubre de 1944. La Contrarrevolución, cuyos ideales se plasmaron jurídicamente en esta Constitución, bajo la bandera de la libre empresa, en contraposición de programas de carácter social.

Por otra parte, el Artículo 41 de la referida, regularizó: “Se declara de utilidad pública toda campaña relativa a la protección y mejoramiento de la salud del pueblo. El Estado fomentará y financiará el desarrollo técnico de programas de salud pública, dando preferencia a aquellos que se realicen en colaboración con organizaciones internacionales. El Estado dispondrá la expedición de los procedimientos fiscales en



forma adecuada para la ejecución de esos programas.” Aunque, de alguna manera se quiso dar la impresión de ser un Estado protector en seguridad social; únicamente se siguió con lo preceptuado en la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

En la Constitución de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Constituyente, el 15 de septiembre de 1965, se prescribió en el Artículo 43: “El Estado garantiza como derechos inherentes a la persona humana: la vida, la integridad corporal, la dignidad, la seguridad personal y la de sus bienes.” Con esta norma, el Estado es el garante de asegurar a las personas los valores establecidos en este artículo, los que constituyen los elementos contemplados por la seguridad social.

Asimismo, el Artículo 85 de la Constitución referida, preceptuó que: “La maternidad, la niñez, la vejez y la invalidez serán objeto de especial protección.” El seguro social gira en torno a estos riesgos, que se manifiestan en la vida de las personas en sus relaciones laborales.

El Artículo 87 estipuló: “El Estado velará por la salud física, mental y moral de los menores de edad; dictará las leyes y creará las instituciones necesarias para su protección y educación. Se declara de utilidad pública y gozarán de apoyo del Estado, los centros de asistencia social establecidos y costeados por entidades particulares. Las leyes de protección a los menores de edad son de orden público”. Esta norma, acordó que el Estado debe velar por los valores referidos y aparte que los declara de interés público y social. A la vez, estableció que los centros privados de ayuda nacional contarán con el apoyo estatal.

Es en la Constitución Política de la República de Guatemala, que se vuelve a conceptualizar nuevamente la seguridad social, con un enfoque más avanzado, sin llegar a concebirse la misma a toda la población, únicamente al sector laboral del país. Aunque, insta que debe darse en beneficio de los habitantes de la nación; la misma no llega a todos; a pesar que su régimen se instituye como función pública, en forma



nacional, unitaria y obligatoria. Por lo que, se cumple únicamente en el sector laboral formal; no así, hacia toda la población.

1.3. Definición

Antes de dar una definición conceptual, hay que tomar en cuenta, que la seguridad social ha tenido diversas formas de concebirse de conformidad con el momento en que surgió y que se fue asentando en las legislaciones. Peñate Rivero, hace un análisis sustancial en relación y al respecto, expone que: “El término de la Seguridad Social, usado en los años treinta del siglo XX en algunas legislaciones anglosajonas, se difundió universalmente en los años posteriores a la segunda guerra mundial para designar las nuevas ideas surgidas en el campo de la previsión social. Actualmente existen un conjunto de sistemas, leyes, planes, programas, organismos y asociaciones que empleando esta expresión, tiene por finalidad proteger al hombre frente al riesgo de carácter social.”⁷

Sigue exponiendo, que fue en el informe presentado por William Beveridge al parlamento inglés en noviembre de 1942, el primer documento, en el cual se desarrolla un plan de seguridad social. En el mismo manifiesta, que una de las formas de liberarse de la miseria, es a través de mejorar los ingresos. Aunque para lograr ese objetivo, era necesario la realización por diversos medios; es decir, el seguro social, la asistencia social, los seguros voluntarios, los servicios de salud, la rehabilitación, el mantenimiento del empleo y la seguridad.

Puede apreciarse entonces, que esta concepción del plan elaborado por Beveridge, sobre la seguridad social, es resultado de la aplicación por parte de la sociedad, de una política integral de bienestar general para todos sus miembros. Así, para darle vida a esta concepción, es necesario la voluntad y decisión política por parte de los Estados.

⁷ Peñate. **Ob. Cit.** Pág. 13.



En el discurso pronunciado en el Congreso de Angostura en 1819, Simón Bolívar expresó: “El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, de seguridad social y estabilidad política. De lo anterior, se deduce que la seguridad social es uno de los pilares fundamentales para concebir un gobierno al cual pueda denominársele como en busca de la perfección. Además, esta institución, es el presupuesto para lograr la mayor felicidad y estabilidad política, porque un gobierno que procura la seguridad nacional para todos, tiende a dilatar un poco más de tiempo en el poder.”⁸

Precisa que, la Organización Internacional de Trabajo OIT, atribuyó a la seguridad social como: “El conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada y una protección suficiente contra ciertos riesgos a los cuales se hallen expuestos”. Mas adelante, la declaración de Filadelfia precisa los límites de dicha organización, al definir que se “consideran como instituciones de seguridad social, exclusivamente las que corresponden a un régimen de atribución de prestaciones a los ciudadanos para la prevención de las enfermedades y el tratamiento de los enfermos, así como toda clase de ayudas destinadas a socorrerles cuando se encuentren privados de sus medios de existencia y a restituirles su capacidad de ganancia.”⁹

Lo anterior, refiere que con la adopción del Convenio número 102 sobre la Seguridad Social, el cinco de junio de 1952 por la OIT, se adopta como norma mínima, en los Estados miembros que la ratifiquen. El la 31^a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se produce el manual sobre la misma, Orbita publicado por la OIT, donde se define a la seguridad social como: “El conjunto de medidas de carácter público tendientes a preservar el estado económico en que la población o una gran parte de la misma podría hallarse cuando dejen de percibirse salarios por razón de enfermedad, desempleo, invalidez, vejez o como resultado de un fallecimiento”.¹⁰ De la anterior definición, se deduce que por ser medidas de carácter público, es al Estado a quien le

⁸ **Ibid.** Págs. 13 a la 14.

⁹ **Ibid.** Pág. 14.

¹⁰ **Ibid.** Pág. 15.



corresponde dictar esas medidas, en forma de normas para que sean de cumplimiento obligatorio. En segundo lugar, las disposiciones son de carácter económico y de prestación de servicios médicos, según las circunstancias, cuando se manifiesten los riesgos no sólo laborales; sino sociales, entre los que se encuentran las enfermedades profesionales o no, el desempleo, invalidez, vejez o fallecimiento de una persona. Guatemala no suscribió el convenio relacionado, mucho menos lo ratificó. Por ello, no es parte de este Convenio.

Peñate Rivero, concluye que no es fácil, formular un concepto de seguridad social; pues varía en cada uno de los diferentes países de acuerdo a su sistema de producción el cual tiene efectos principalmente de carácter económico, jurídico y social. A parte de lo expresado, en la actualidad existe diversidad de criterios por parte de especialistas en el tema, para delimitar o fijar un concepto de seguridad social.

Sin embargo, el impedimento para establecer un concepto universalmente válido de la misma, consiste en la profunda escisión que en ella opera con motivo de la actual lucha ideológica. Pues no refleja un conocimiento de carácter científico; sino que pronuncia los intereses de la clase dominante concerniente con los dueños de los medios de producción.

El mismo autor, transcribe una serie de definiciones de seguridad social, de otros autores incluyendo la suya propia.

Al respecto, Walter Leen: “La Seguridad Social, es el conjunto de medidas e instituciones destinadas a conferir a aquellos que se procuran una renta por su trabajo asalariado un derecho a la obtención de ciertas prestaciones, cuando ello se encuentre en circunstancias determinadas que tengan pro consecuencias privarles de todo o parte de su salario o de imponerles cargas que le sean difíciles de soportar.”¹¹

¹¹ **Ibid.** Pág. 17.



Lo que se infiere de lo transcrito, es que la seguridad social, no se puede concebir sólo como medidas a aceptar; sin tomar en cuenta las instituciones encargadas para su cumplimiento. Deben darse recíprocamente estos dos elementos. Por otra parte, implica el procurar una renta para quienes se encuentren privados del salario correspondiente.

Arthur Altmeyer: “La seguridad social, es el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro.”¹²

De lo expuesto, se puede decir que la seguridad social es un anhelo de todas las personas que habitan el universo, para vivir en mejores condiciones de salud, educación; pero sobretodo, un trabajo digno y seguro que propicie la desaparición de la pobreza.

Bruno Biondi: “Se entiende por sistema de seguridad de un país el conjunto de disposiciones legales que tutelan su población, sobre la base de la cual todo sujeto, al verificarse determinados eventos que crean unas condiciones de necesidad, tiene derecho bajo ciertas condiciones, a determinadas prestaciones que tiendan a eliminar las causas y a reparar o atenuar las consecuencias de dichos eventos, a fin de garantizar en cada caso, al de la cura física, médica y reeducativa, a un nivel mínimo y decoroso de vida, completándose tal ordenamiento con el conjunto de iniciativas dirigidas a prevenir aquellos eventos hacia los cuales sea posible desenvolver la obra de previsión”.¹³

Esta definición, se refiere a un sistema normativo dentro del orden jurídico, que plasme la protección de la población de eventos que puedan perjudicar a la misma,

¹² **Ibid.** Pág. 18.

¹³ **Ibid.** Pág. 17.



estableciendo programas de prevención y curación de accidentes y enfermedades; que al acaecer tienen que ser asegurados.

Para William Beveridge sostiene: “Es la abolición del estado de necesidad asegurando a todo ciudadano la renta suficiente en todo momento para eliminar las cargas que pesan sobre él.”¹⁴

Aunque, esta definición es muy escueta en palabras, tiene un gran contenido sustancial. Afirma que al asegurar la renta suficiente a todo ciudadano, que le permita sufragar cualquier carga de índole personal, familiar o social; que le auxilie a la vez a sufragar cualquier riesgo o contingencia, es la condición necesaria para abolir el estado de necesidad para encontrarse en un estado de bienestar.

N. Netter, afirma al abordar el tema: “El objeto de la legislación de seguridad social, es crear un beneficio de los trabajadores un conjunto de garantías que lo amparen frente aun cierto número de eventualidades susceptibles de reducirles o suprimirles su actividad por la imposición de cargas complementarias”.¹⁵

Esta definición, se centra en una legislación que garantice a los trabajadores, los beneficios sociales, para que pueda enfrentar cualquier eventualidad que contenga el riesgo de disminuirle sus rentas, por cargas adherentes y no deseadas. En ese sentido, puede añadirse, que tales beneficios son para no disminuir las rentas normales de los trabajadores.

José Pérez Lereño sostiene: “La seguridad social, es la parte de la ciencia política que, mediante Instituciones técnicas adecuadas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender y promulgar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros.”¹⁶

¹⁴ **Ibid.** Pág. 18.

¹⁵ **Ibid.**

¹⁶ **Ibid.** Pág. 19.



Para este autor, va más allá de cubrir sólo a trabajadores. Pues, los beneficios de previsión o asistencia social que se pretenden, tienen como destinatarios a todos los miembros de la sociedad, en forma individual y colectiva. Lo subrayable es que a la seguridad social, la considera parte de la ciencia política. Por otra parte, expone que la finalidad de la misma, es el sostenimiento de la paz y prosperidad social. Por lo que la definición anterior, constituye una concepción avanzada en la materia.

Carlos González Posada indica: “La seguridad social es el conjunto de medidas que un Estado moderno emplea para liberar a los ciudadanos del peligro de la indigencia.”¹⁷

Lo expresado anteriormente, es muy escueto en palabras, pero de igual manera, de un contenido sustancial amplio. Establece que la seguridad social es una serie de medidas tendientes a la liberación de las personas, del peligro de la falta de medios de subsistencia, lógicamente para ellas y sus familias.

Pérez Lereño, establece: “que la seguridad social, es la parte de la ciencia política que mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, precisión o de asistencia, tiene por fin defender o propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros.”¹⁸

Lo que se extrae de dicha definición, es que se le enmarca dentro de la ciencia política, como parte de las ciencias sociales, la cual institucionaliza entidades técnicas con el objeto de asistir a quienes lo necesiten para consolidar la paz y prosperidad social, por medio del bienestar individual. Uno de los presupuestos para conseguir la paz social, es el bienestar de todos en amplio sentido, y así alcanzar el bien común.

Para Peñate Rivero, al abordar el tema: “Es la parte de la política social constituida por el conjunto de instituciones que crea el Estado y que se sufragan con cotizaciones, impuestos u otras vías, mediante las cuales se organiza la protección económico social

¹⁷ **Ibid.** Pág. 19.

¹⁸ **Ibid.**



de la población frente a las circunstancias que privan de ingresos, aumento de las cargas económicas o que afectan la salud, con el objetivo de reparar o atenuar sus consecuencias.”¹⁹

Dicha definición, concibe a la seguridad social como parte de la política social del Estado, quien crea las instituciones, financiadas con ingresos de diversa índole previamente establecidas; cuya organización tiende a la protección de la población, de carácter económico y social, para que pueda afrontar las cargas económicas y de salud, para aminorar los efectos producidos. De igual manera, concibe la misma, para toda la población y no sólo para la parte laboral del país.

A continuación, también proporcionaré una serie de definiciones de diferentes autores, transcritos por Guillermo Cabanellas de Torres en sentido restrictivo y amplio.

Para Jarach, citado por Cabanellas de Torres afirma: “es un conjunto de medidas para asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo le impidan conseguirlo por sus propios medios.”²⁰

Esta definición, tiende a concebir a la seguridad social, como una serie de medidas para asegurar a todo hombre trabajador, las rentas mínimas que no puede conseguir por sus propios medios cuando no pueda laborar. Debe tomarse en cuenta que sólo abarca a trabajadores y no a la población en general.

Greco indica: “que la seguridad social es una realidad política, jurídica, práctica y técnica, cuyo objeto de la misma, es la cobertura de determinadas contingencias, las cuales son valoradas como socialmente proseguibles, a través de órganos estatales o afines, financiados con recursos propios.”²¹

¹⁹ **Ibid.** Págs. 15 a la 23.

²⁰ Cabanellas de Torres y Castillo. **Ob. Cit.** Pág. 392.

²¹ **Ibid.**



Con esta proposición, se enmarca que la seguridad social, se conceptualiza en el campo de la política del Estado, dentro de un marco jurídico; que conlleva una realidad de características efectivas y reglas técnicas en forma complementaria. Además, tiene como finalidad atender aquellas contingencias, las que socialmente se consideran que deben continuarse, por medio de órganos del Estado o permitidos por él, con financiamiento propio; es decir, que el sistema debe contar con una asignación específica para atender tales eventualidades.

Cabanellas de Torres, Luis Alcala-Zamora, al darle un enfoque tradicional, como ellos lo denominan: “integran el conjunto de normas preventivas y de auxilio que todo individuo por el hecho de vivir en sociedad, recibe del Estado para hacer frente así a determinadas contingencias previsibles y, que inutilizan su capacidad de ganancia en determinado momento.”²²

Esta concepción, integra normativa en cuanto a prevención y seguimiento a las contingencias previsibles. En Guatemala existe el reglamento relativo a la higiene y seguridad en el trabajo, que es de carácter preventivo; también lo hay, sobre la vejez, invalidez y sobrevivencia, que regula las prestaciones cuando han ocurrido los accidentes; y que de alguna manera puedan disminuir las rentas de los protegidos.

Cabanellas de Torres, establece los puntos de vista, para definir la seguridad social. Para ello, destaca: “a la política social que muestra a la referida, como la lucha contra la miseria y los males que comprometen el nivel de vida y bienestar de la población; y, la descrita, vista como institución jurídica, la cual se caracteriza por la coercibilidad administrada por un organismo público o semipúblico que preste medidas preventivas, curativas y de readaptación; así como prestaciones económicas substitutivas de la remuneración.”²³

²² **Ibid.** Pág. 392.

²³ **Ibid.** Pág. 395.



Dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, enfatizamos en el derecho a la seguridad social, el como: “un complemento al derecho del trabajo y su remuneración, es una defensa frente a riesgos y acontecimientos que le pueden ocurrir a un trabajador a lo largo de la vida. Generalmente esta función, la asume el Estado, ofreciendo al trabajador y su familia atención médica, seguros por enfermedad, y otros. Inclusive la misma, en algunos países, suele llegar hasta el seguro de desempleo y seguro del ejército”.²⁴

Por lo antes descrito, se considera que la esencia de la seguridad social se deja ver en las manifestaciones y tendencias de sistemas nacionales; así como en los planes y programas propuestos para su desarrollo. Por ello, la antes relacionada, comprende y representa en su denominación y alcance, una superación del seguro social. Asimismo, concluye que la misma, presenta los rasgos siguientes:

- a. “Personas protegidas: Pretenden garantizar a toda la población los medios de subsistencia y servicios médicos cuando falta el empleo o aumentan las cargas familiares.
- b. Riesgos o contingencias: se extiende la noción de riesgo, que no consiste sólo en la pérdida de empleo, sino también en la reducción de vida. En la tarea de determinar el campo de acción de la seguridad social, algunos planes incluyen materias que corresponden a la política social en su totalidad, tales como: el pleno empleo, el nivel de salarios, la política educacional, la vivienda, la seguridad y salud en el trabajo y una variada red de servicios sociales. Lo que podemos afirmar en ese sentido, es que para la plena realización de la misma, con esa amplitud; requiere de un cambio de base económica de la sociedad capitalista como lo manifiesta Durand citado por Orlando Peñate y la cual consiste que dentro del terreno burgués, la seguridad social precipite la evolución del régimen civil, la sociedad política y la estructura sociológica de la sociedad, una verdadera revolución.”²⁵

²⁴ Santos Pérez. **Introducción a la economía**. Pág. 85.

²⁵ Peñate Rivero. **Ob. Cit.** Pág. 20.



Peñate Rivero, manifiesta que de acuerdo a las recomendaciones 67 y 69 de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre un conjunto coherente de eventualidades determinadas que supone un riesgo, bien para la salud como para los medios de existencia. Así, las principales eventualidades relacionadas con la seguridad social, según han sido manifestadas en el Convenio 102 de la OIT, relativa a la norma mínima, que constituye actualmente el mayor denominador común de las diversas concepciones de la antes referida, sobre la cual se haya conseguido un acuerdo internacional, el que preceptúa:

- c. Prestaciones: Hay una tendencia generalizada para hacer que el beneficio corresponda al nivel de ganancias y aceptación del reconocimiento del derecho a la salud como parte de la seguridad social. En orden a la indemnización de los riesgos sociales, la mencionada, tiende a una organización coherente y completa de reparación.
- d. Financiamiento: El sostenimiento de los sistemas de seguridad social, se funda en el principio de solidaridad. Los recursos destinados a garantizar el funcionamiento del sistema tienden su origen en cotizaciones o impuesto.
- e. Administración: Caracterizada por integrar un sólo sistema de prestaciones y un mismo procedimiento, situando a la vez, a todos los trabajadores en igualdad de condiciones.

Sigue exponiendo, que la Oficina Internacional del Trabajo, ha señalado como medios establecidos por el Estado para la consecución de los fines de la referida, los siguientes:

- a. El seguro social: “En virtud del cual los miembros de ciertas clases de población están obligados a pagar, o pagan voluntariamente, o debe pagarse en su nombre



cotizaciones que les conceden derechos, una vez cumplidos los requisitos necesarios, a prestaciones cuyo importe y contingencias determina la ley.”²⁶

- b. Un servicio público, definida por la Oficina Internacional del Trabajo, que: “Los miembros de ciertas clases de la población, en las condiciones previstas por la ley, tienen derecho a prestaciones de un importe determinado, que son sufragados por la colectividad.”²⁷

Lo expuesto con antelación, establece que los miembros de cierta clase de la población tienen derecho, previo examen de recursos económicos, a prestaciones determinadas por la ley.

- c. La asistencia social definida por la oficina referida, como: “El medio por el cual los miembros de cierta clase de la población tienen derecho, previo examen de recursos económicos, a prestaciones determinadas por la ley, que son costeadas por la comunidad y que se otorgan ante las contingencias previstas en la legislación.”²⁸

La Oficina Internacional del Trabajo, da el concepto siguiente: “La seguridad social, es la parte de la política social constituida por el conjunto de instituciones que crea el Estado y que se sufragan con cotizaciones, impuestos u otras vías, mediante las cuales se organiza la protección económico social de la población frente a las circunstancias que privan de ingresos, aumentan las cargas económicas o afecta la salud, con el objetivo de reparar o atenuar sus consecuencias.”²⁹

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, aprobó el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que constituye la base del Sistema de Derechos Humanos universalmente reconocidos; y en el Artículo 22 estipula: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tienen

²⁶ **Ibid.** Pág. 22.

²⁷ **Ibid.**

²⁸ **Ibid.**

²⁹ **Ibid.** Pág. 23.



derecho a la seguridad social y obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.³⁰

Asimismo, en el Artículo 25 preceptúa: “Toda persona tiene derecho a un modo de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial: alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.³¹

El Artículo 22 de dicha Declaración, establece que la seguridad social debe concebirse como un esfuerzo nacional de cada Estado, con la cooperación de la comunidad internacional. Esto significa que ya no es únicamente una cuestión particular de cada Estado, sino que es también una responsabilidad de todos los Estados que integran esta comunidad. De ello, se desprende el carácter universalista que tiene la misma, como una obligación mundial; para satisfacer las necesidades, económicas, sociales y culturales de las personas, como presupuesto necesario en la consecución de un bienestar general.

El Artículo 25, hace referencia a la seguridad social, en dos sentidos: El primero, como un derecho inherente e inalienable de las personas a un nivel de vida digno para él y su familia, que comprende la salud, el bienestar económico social; en el segundo, se refiere al derecho de las personas a los seguros sociales y seguros contra contingencias tales como: enfermedad, invalidez, viudez, vejez, desempleo u otro

³⁰ **Ibid.** Pág. 24.

³¹ **Ibid.**



riesgo, especialmente el caso de maternidad y la infancia concebida como el derecho que tienen los niños y niñas a cuidados y tratamientos especiales, referentes a su estado.

Además, de la Declaración antes indicada, el 16 de diciembre de 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Artículo noveno, el que preceptúa: “Los Estados partes en el presente pacto, reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

Del referido Pacto, se puede inferir que la seguridad social y el seguro social, se conciben como parte de los Derechos Humanos más elementales de todas las personas que forman parte de la comunidad internacional reunida en el pleno de la Organización de las Naciones Unidas, ONU. Es importante resaltar que, en él describe a los antes relacionados, como dos instituciones distintas.

En el compendio y análisis de los Acuerdos de Paz, específicamente el Convenio sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, acordaron: “La seguridad social constituye un mecanismo de solidaridad humana con el cual se contribuye al bienestar social y se sientan las bases para la estabilidad, el desarrollo económico, la unidad nacional y la paz. De acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, la aplicación del régimen de seguridad social, corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, que es una entidad autónoma. Las partes consideraran que deben tomarse medidas correspondientes a efecto de ampliar su cobertura, mejorar sus prestaciones y la amplitud de sus servicios con calidad y eficiencia. Para ello, hay que considerar:

- a. Garantizar una gestión administrativa plenamente autónoma del IGSS, en aplicación al principio constitucional de coordinación con las instituciones de salud, en el marco del sistema nacional de salud;



- b. De acuerdo con el Convenio de la OIT ratificado por Guatemala, la seguridad social debe comprender programas de asistencia médica y prestaciones relacionadas con enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, sobre vivencia, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, empleo y familiares;
- c. Fortalecer y garantizar la aplicación de los principios de eficiencia, universalidad, unidad y obligatoriedad en el funcionamiento del IGSS;
- d. Fortalecer la solvencia financiera del IGSS mediante un sistema de contrato tripartito de contribuciones;
- e. Promover nuevas formas de gestión del IGSS con la participación de sus sectores constitutivos;
- f. Hacer efectiva la inserción del IGSS en el sistema coordinado de salud; y
- g. Crear condiciones que faciliten la incorporación plena de todos los trabajadores a la seguridad social.”³²

El referido Acuerdo, establece que la mencionada institución, constituye un mecanismo de solidaridad humana, con el cual se contribuye al bienestar social; ello implica que es un instrumento necesario para conseguir esa felicidad general que se persigue. Por otra parte, sienta las bases de estabilidad, desarrollo económico, la unidad nacional y la paz social para consolidar el bienestar referido. Insta que el Instituto Guatemalteco de Seguridad social es el ente encargado de la seguridad social en el país, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala. Se acordó también, que deben implementarse las medidas necesarias para ampliar la cobertura en esa materia, mejorar sus prestaciones y sus servicios con calidad y eficiencia. Aunque, no lo haga expresamente, se entiende que la ampliación de la cobertura es para toda la población, pues ese es el sentido filosófico de los acuerdos de paz relacionados.

³² Medina Bermejo, Joaquín y Jezreel Asaí Rivera Samuel. **36 años de guerra**. Pág. 67.



Para ello, se menciona que debe garantizarse, la administración efectiva del IGSS para la aplicación de programas relativos a la salud y asistencia a las contingencias sociales reconocidas y otras que deben implementarse, como el desempleo. Además, debe fortalecerse los principios rectores del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, señalados en su ley orgánica. Refiere por otra parte, que debe fortalecerse el financiamiento del IGSS, por medio de la contratación tripartita, cuestión que ya está en la ley orgánica de la institución, que a criterio del autor debe hacerse cumplir lo ya regulado. Debe insertarse el sistema de la seguridad social a la salud institucional del país, para su mejor cumplimiento. Por último, acuerda facilitar la incorporación de todos los trabajadores del país al sistema de la misma, lo que no se ha cumplido a la fecha por falta de voluntad política.

Después de haber hecho un breve análisis, de las diversas definiciones conceptuales y enfoques sobre la antes referida, se considera que la seguridad social es la voluntad política del Estado manifestada a través de instituciones creadas con el objeto de dar asistencia médica y económica a quienes sufren las diversas contingencias acaecidas en las relaciones de trabajo y de otra índole, brindando bienestar a todas las personas que forman parte de la comunidad nacional, sin discriminación alguna toda vez sean contribuyentes y afiliadas a la Institución encargada de brindar la misma.

No obstante, a la definición anterior, la cual persigue un marco ideal de seguridad social en Guatemala, el seguro social está destinado únicamente a quienes aportan al sistema creado y existente; dejando fuera a quienes no lo hacen. Las personas que contribuyen son las que tienen un trabajo formal. La mayoría de la población no tienen una estabilidad laboral, en consecuencia no aportan al sistema y por consiguiente quedan fuera del mismo. El sector de la población que queda sin la protección del sistema referido, en casos muy excepcionales, reciben la denominada asistencia social temporalmente, lo que hace que se pierda la seguridad referida como política diseñada permanentemente destinada a quienes sufren las diversas contingencias de carácter social.



1.4. Principios de la seguridad social

Sobre los principios rectores de la institución, no existe un criterio unificado en la doctrina, puesto que cada quien los expresa de acuerdo a la concepción sobre la misma. Dicho de otra manera en la concepción de la seguridad social, hay quienes se pronuncian sobre que ésta, debe atribuirse como una función esencial del Estado; otros en cambio, opinan que para que exista de manera plena, debe dejarse en manos de empresarios el manejo de la misma, con todo lo que representa. No obstante, se exponen los principios rectores, planteados por autores especialistas en la materia, independientemente de cualquier apreciación ideológica, que conlleven.

Peñate Rivero, enuncia únicamente dos principios que rigen, según su criterio, y que constituyen el fundamento de la seguridad social, siendo el primero de éstos:

- a. “Universalidad: Este principio, consiste en que la misma, debe cubrir a todos los habitantes de una nación. Manifiesta, que toda persona debe estar asegurada contra todos los riesgos. Asimismo expone, que los regímenes de ésta, determinan en un sentido la estructura económica, política y social de cada país; generando con ello, cambios en la redistribución de la renta nacional; y que la seguridad referida, es el instrumento para alcanzar la justicia social.”³³

Lo manifestado por el autor antes indicado, encuentra su fundamento precisamente en la justicia social, que es el anhelo de todos los seres humanos, puesto que ésta se pone de manifiesto a través de ella y todo lo que implica, ya que al abarcar a toda la población sin discriminación alguna, se puede hablar de una equidad social en su verdadera dimensión, al brindar bienestar a todos; y el segundo:

- b. “Solidaridad: Conforme a este principio, todos los integrantes de la sociedad, tienen la obligación del destino de la misma y de cada uno en particular. A criterio del autor, todos los miembros de la sociedad tiene en conjunto el deber de enfrentar unidos las

³³ Ob. Cit. Pág. 26.



luchas y triunfos sobre las diversas contingencias sociales que sobrevienen a ella, tales como: las enfermedades y accidentes que conllevan la asistencia médica, y las prestaciones de carácter económico. Debe concebirse además, que adicional al deber moral y social, también sea un compromiso de carácter económico y jurídico. Esto es complementario al principio anterior; porque en él, enuncia derechos y en éste, obligaciones.”³⁴

Cabanellas de Torres establece que los principios de la seguridad social se pueden dividir en dos clases: “Principios genéricos y técnicos. Entre los primeros se encuentra los de solidaridad, subsidiaridad, autogestión y autorregulación. Entre los segundos, los de universalidad, integralidad, igualdad y unidad;”³⁵ que a continuación se desarrollan:

- a. “Principio de solidaridad: Este implica, la responsabilidad entre los habitantes de una nación, porque abarca jurisdiccionalmente el territorio de un Estado determinado. La concepción de solidaridad es humanitaria, ya que entre los hombres se encuentra la dimensión de la misma. La seguridad social, ante las situaciones o contingencias protegidas, no tiene sentido; y que sería un artificio oscuro o no se puede concebir sin la participación activa de la comunidad y el apoyo humano.

En este sentido, la solidaridad involucra la obligación de todos en la práctica de la seguridad relacionada en diferentes formas, canalizadas por medio de los sacrificios de los jóvenes en relación de los viejos, de los sanos respecto a los enfermos, de los ocupados laboralmente respecto a los desempleados, y de los vivos respecto a los fallecidos; lo que trae como consecuencia la carga de los unos ante los otros. Como se establece, la población económicamente activa respecto a la población pasiva o jubilada.

- b. Principio de subsidiaridad: Este consiste, que ante la imposibilidad o insuficiencia de uno mismo, de superar las aflicciones y necesidades personales y familiares; es

³⁴ Peñate Rivero. **Ob. Cit.** Págs. 26 y 27.

³⁵ **Ob. Cit.** Pág. 399.



necesario que otros colaboren o se hagan cargo de aliviar las mismas, teniendo en cuenta como principal obligado al Estado y en segundo a los particulares. Para ello, se debe organizar la forma en que subsidiariamente se va a colaborar con los otros que son los necesitados.

- c. Principio de la autogestión: Éste se refiere, a la organización y administración de las partes interesadas de la seguridad social, como contribuyentes y beneficiarios de la misma, realizando la gestión con autonomía y menos carga burocrática; sin excluir la fiscalización pública del Estado para evitar los fraudes y los malos manejos.

Este principio, es dable para que la gestión de la seguridad relacionada, sea practicada por quienes conocen las cuestiones internas y directas; y que al final, son éstos los que aportan y reciben los beneficios.

- d. Principio de la autorregulación: Consiste en la existencia de órganos de seguridad social, que cuenten con facultades de creación de su normativa que le concierne y que por medio de la autonomía conferida por el Estado, emitan sus propios reglamentos y otras disposiciones de carácter legal entre la institución encargada de la misma y los beneficiarios.

- e. El principio de universalidad: Se refiere a que el beneficiario de la protección social, sean: 1) los trabajadores más necesitados; 2) todos los trabajadores; 3) todos los individuos y grupos necesitados, trabajen o no; y 4) toda la población de un país. En otro sentido, el principio comprende a orientar la seguridad social hacia todos sin ninguna distinción; ya sean trabajadores o no, esa es la tendencia y el sentido del principio.

Contra la universalidad absoluta de éste, se aduce que las personas con recursos medianos y holgados, se encuentran en condiciones de constituirse en sus propios aseguradores sociales.



- f. El principio de integralidad: De conformidad a éste, para que exista una seguridad social auténtica, es necesario estar cubierto por lo menos de las contingencias más normales o comunes. Aunque no se menciona cuáles son esas eventualidades, deben comprenderse aquellas como: las enfermedades, accidentes, maternidad, vejez, invalidez, desempleo, entre otros. Y que necesitan cubrirse con los seguros sociales posibles para enfrentarlas.
- g. El principio de igualdad: Reside en que la seguridad social debe comprender derechos y obligaciones, sin diferenciación de clases sociales, raza, credo, ideas políticas o sindicales. Lo anterior, significa que todos deben aportar al seguro social para tener derechos a los beneficios en proporción a sus aportes.
- h. Principio de unidad: Este principio, consiste que debe existir unidad y armonía en la organización legislativa, administrativa y financiera del sistema de seguridad social; para evitar cualquier contradicción y desigualdad en la misma. De lo expuesto, se deducen las ventajas de simplificar su puesta en práctica”.³⁶

1.5. Naturaleza jurídica

Al adquirir la seguridad social autonomía doctrinal y positiva, las reglas fundamentales que la integran son de orden público, de imperativa vigencia, renunciabilidad previa inaceptable y de exigencia total para sus beneficiarios; lo que constituye un acto administrativo, a quienes otorga y distribuye los beneficios cuando éstos, se encuentran en estado de necesidad, y que se lleva a cumplimiento por una jurisdicción administrativa delegada por el Estado.

Por lo expuesto, en Guatemala, lo es de carácter constitucional, cuyo fundamento esta en la Constitución Política de la República Guatemala, y se extrae que su función es pública. Además, está regulada en normas de carácter ordinario y reglamentario, donde el interés social prevalece sobre el particular.

³⁶ Cabanellas de Torres y Castillo. **Ob. Cit.** Págs. 399 a la 403.



CAPÍTULO II

2. Regulación normativa de la seguridad social

La regulación normativa de la seguridad social en Guatemala, está contenida en normas de carácter constitucional, ordinario y reglamentario, por lo que es necesario hacer un análisis jurídico de la misma.

2.1. De carácter constitucional

La seguridad social está instituida en el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual establece que el Estado de Guatemala, reconoce y garantiza ese derecho, para beneficio de los habitantes de la nación. Asimismo, acuerda que el régimen de la misma, se instaura como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. Además estipula, que la aplicación de su régimen, corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS.

Lo que implanta el artículo conexo, es que el Estado de Guatemala, además de reconocer la seguridad social, avala la misma; valiéndose de mecanismos que permitan brindar esa protección. Ello significa, que dicho ente, es el garante y en consecuencia, la seguridad relacionada, es una garantía de carácter específico. Lo anterior es correspondiente con lo que establece Artículo dos de la Carta Magna relacionada; la cual estipula que dentro de los valores inherentes a la persona, se encuentra la seguridad en forma genérica como uno de los deberes que el Estado debe garantizar a los habitantes de la república coadyuvando para ello, con el propósito supremo de alcanzar el bien común. Por lo expuesto, esta institución de carácter social, busca además, una estabilidad de forma económico-social. También, especifica los principios rectores de la seguridad social en el país, siendo éstos: a) Función pública: este principio, significa que es el Estado, a través de las instituciones creadas para ello, es el obligado a prestar, garantizar la seguridad social y no lo particulares; b) Forma nacional: Este implica, que la misma, debe estar dirigido, hacia todos los



habitantes de la nación que comprende el Estado de Guatemala; c) Unitaria: Principio que instituye que la seguridad referida en Guatemala, debe estar organizada, administrada, legislada y financiera bajo un sólo régimen para evitar la contradicción en la ejecución del mismo, y en el cumplimiento de sus objetivos y fines; y d) Obligatoria: Principio que impone el deber del Estado, para garantizarla como un derecho humano inherente a los personas de manera gratuita.

No obstante a lo anterior, en el país, no se cumple con las finalidades propuestas; puesto que la misma, en la realidad sólo está dirigida a la población económicamente activa y financiada de manera tripartita; es decir, con la contribución de los patronos, los trabajadores y el Estado. Siendo gratuita en alguna parte la asistencia social en cuanto a la salud, la que es prestada por hospitales y centros de salud pública.

Por lo que se puede concluir, que la seguridad social, no esta dirigida a toda la población violando un derecho fundamental como lo es el de igualdad instituida en la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual establece: “En Guatemala todos los hombres y las mujeres son iguales y tienen los mismos derechos y responsabilidades...”

2.2. De carácter ordinario

La seguridad social, en forma específica está contenida en el Decreto número 295, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Dicha Ley, prescribe en su Artículo uno, que es el referido, el encargado de velar por la misma. Sin embargo, el Artículo 29 del mismo cuerpo legal, instituye que el régimen de seguridad social, comprende protección y beneficios para los siguientes riesgos de carácter social tales como: a) Accidente de trabajo y enfermedades profesionales; b) Maternidad; c) Enfermedades generales; d) Invalidez; e) Orfandad; f) Viudedad; g) Vejez; h) Muerte en cuanto a los gastos de entierro; i) Los demás riesgos de carácter social, que determinen los reglamentos aprobados como Acuerdos por parte de la Junta Directiva como autoridad suprema del IGSS.



En cuanto a los recursos y sistema financiero del régimen de seguridad mencionada en el Artículo 38 del Decreto 295 del Congreso de la República de Guatemala, establece que: “es en forma tripartita distribuido de la siguiente manera: Un 25% contribuirán los trabajadores, un 50% de los patronos y un 25% el Estado.”

En la actualidad, existen diversidad de riesgos, aún no contemplados en dicha normativa como es el desempleo; y que en otros países, si lo tienen contemplado tal. Es de hacer énfasis que esta Ley del IGSS de carácter ordinario, tiene más de 50 años de vigencia; la cual la hace caduca en cuanto a la cobertura de la seguridad referida y constitucionalmente establecida. Por lo anterior, es necesario que exista ya un proyecto de ley, creado por las instituciones encargadas y que tiene la facultad de hacerlo, para enviarlo al Congreso de la República de Guatemala para su estudio y análisis y así, tomar la decisión de replantear nuevamente el tema tratado. Que permita garantizar la salud, la vida, la integridad física y la protección del hombre ante contingencias o riesgos aun sean estos económicos. Si bien es cierto que el instituto, ya en mención, por lo general es proteccionista médica y quirúrgicamente; por ser el ente encargado constitucionalmente de velar por la seguridad ya expuesta, debe en coordinación y cooperación con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social; así como con el Ministerio de Economía, tratar de manera conjunta otros riesgos de carácter económico como lo es el desempleo en su multiplicidad de denominaciones doctrinarias y legales.

2.3. De carácter reglamentario

Los Acuerdos emitidos por la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, son de carácter reglamentario y desarrollan la normativa ordinaria en cuanto a la seguridad antes referida en Guatemala. Estableciendo además, los lineamientos y el procedimiento para el desarrollo, aplicación y prestación de los servicios determinados como riesgos en la Ley Orgánica del IGSS. Es oportuno, hacer mención que el este instituto, al emitir esta clase de reglamentos, avalados por la Junta Directiva del mismo, en un porcentaje significativo al aplicarse a casos concretos, viola los derechos de los aseguraos y los beneficiarios. Un claro ejemplo es el Reglamento relativo a la Vejez,



Invalidez y Sobre vivencia, que considerable número de afiliados cuando por alguna circunstancia de la vida recurren a lo estipulado por este reglamento. Posteriormente, tendrá que hacerse varios exámenes de salud y estudios de carácter socioeconómico evaluarse y someterse a los procedimientos establecidos de manera desventajosa por el IGSS; para luego quedar en el desamparo; porque el ya referido, fundamenta argumentos la mayoría de veces, no ajustados a la realidad; ni a la necesidad del asegurado, provocándole gastos al tener que tratarse medicamente con otros profesionales en clínicas particulares, comprar la medicina o tratamiento por el mismo; que en la mayoría de los casos, no está al alcance de los mismos. Todo esto, mientras el instituto resuelve y efectúa los exámenes de rigor durante un tiempo prolongado, hasta de tres años aproximadamente o más, para que posteriormente dictaminen sus médicos internos, que el asegurado no califica por lo establecido en este Reglamento de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia. Pudiendo así, plantearse una apelación de carácter genérica ante el gerente de dicha institución y esperar que resuelva autorizando o no, nuevamente una auto evaluación de carácter médico y determinar si califica en definitiva. De no ser favorable el resultado de esta apelación o el haber sido el dictamen clínico desfavorable nuevamente, se puede plantear un amparo de carácter constitucional por violar los derechos fundamentales del asegurado como lo es la vida, la salud y la integridad física. Existiendo además, otra vía como lo es emplazar al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ante un Juzgado de Trabajo y Previsión Social.

2.4. Sistema financiero de la seguridad social

Cuando se aborda el sistema financiero de la relacionada institución, se refiere al orden jurídico que regula como está estructurado el financiamiento de la misma. Este descrito sistema, se encuentra reglamentado en primer lugar, en la Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente en el Artículo 100 segundo párrafo, el cual preceptúa que el Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen del seguro social, tienen la obligación de contribuir a financiar dicho régimen. Lo



anterior, se conoce en la doctrina como sistema tripartito, porque su financiamiento gira en torno a tres entes que tiene obligatoriedad de financiarlo.

La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en su capítulo V, establece los métodos de contribución y el sistema financiero del régimen de seguridad referida de la siguiente manera:

- a. Método de triple contribución: Este método, tiene como base las cuotas obligatorias por parte del Estado, los patronos y los trabajadores; cuando los beneficios se otorguen a la clase trabajadora o parte de ella.
- b. Método de única contribución: Este, consiste en la contribución proporcional de los ingresos de cada habitante que sea parte activa en el proceso de producción de artículos o servicios; y cuyo régimen de seguridad social incluye a toda la población.
- c. Método bipartito: Esta método, se basa en la contribución, además de lo establecido en el literal anterior, por la otra parte cuando sea necesario.

El Artículo 43 de la Ley referida, estipula que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, está facultado para implementar otros sistemas financieros como el de reparto o el de capitalización colectiva. No obstante, debe establecerse sistemas financieros más simples de orientación social como el denominado Presupuesto social, *Social Budgeting*.

A pesar que la Ley no hace referencia alguna, sobre que debe entenderse por los sistemas financieros últimos enunciados, se recurre a la doctrina para explicar en qué consiste cada uno de ellos. De esa cuenta, Peñate Rivero refiere que: “Este sistema o método, denominado también de equilibrio presupuestario, *pay-as-you-go*, consiste en la proporción que existe en el año entre los pagos de pensiones y las contribuciones de los afiliados, generalmente del trabajador, el empleador y el Estado; y que sólo se



establecen mínimas reservas para las contingencias. Por ello, la generación actual financia a la anterior en forma directa.”³⁷

De lo anterior, se deduce que éste sistema toma en cuenta la congruencia que debe existir entre las pensiones que se pagan y las contribuciones obtenidas; y que únicamente debe reservarse lo mínimo para los riesgos o contingencias que pueden acontecer.

Cabanellas de Torres, refiere que el sistema de capital colectiva, consiste: “Basarse en la prima general, por cuanto su equilibrio financiero se circunscribe en cubrir de manera conjunta, con las indemnizaciones del seguro a los asegurados, los riesgos que pueden afectar también a todos ellos. De lo anterior, se puede deducir que este sistema se basa en cubrir financieramente la seguridad social con las contribuciones de todos los asegurados que los puedan afectar en firma conjunta.”³⁸

El denominado presupuesto social, *Social Budgeting*, se refiere a la redistribución de carácter social de los ingresos que percibe el Estado para cubrir la mayor parte de los riesgos sociales hacia los trabajadores.

2.5. Institución encargada de seguridad social

La Constitución Política de la República Guatemala, en el Artículo 100, tercer párrafo, constituye que la seguridad social le corresponde aplicarla al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, como ya se indicó, que tiene las características de ser una entidad autónoma, personalidad jurídica, con patrimonio y funciones propias.

El Artículo dos del Decreto número 295, el cual contiene la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, establece que el mismo, está organizado por tres órganos superiores los cuales son: 1) La Junta Directiva; 2) La Gerencia; y 3) El

³⁷ Peñate Rivero. **Ob. Cit.** Pág. 53.

³⁸ Cabanellas de Torres. **Ob. Cit.** Pág. 470.



Consejo Técnico. Además, cuenta con otras dependencias tales como: direcciones generales, departamentos, divisiones, secciones y unidades administrativas, según Acuerdo número 1048 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Dependencias que le permiten cumplir sus fines y objetivos.

El Instituto referido, se fundó el 30 de agosto 1946, cuando el Congreso de la República de Guatemala, sancionó el Decreto 295, que contiene, Ley Orgánica Del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, creando así: Una institución autónoma, de derecho público, con personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala, un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social, de conformidad con el sistema de protección mínima regulado en su capítulo primero y Artículo uno de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

El emblema de la seguridad social, fue adoptado por la institución desde el momento en que fue creada la misma en el país, en octubre de 1945.

La mujer que sostiene al niño en brazos, significa la seguridad que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, brinda a sus afiliados y beneficiarios, al velar por su salud, bienestar y estabilidad económica. Es muy significativo ya que en ningún momento de la vida, el hijo puede sentirse tan seguro ante cualquier peligro como cuando la madre lo cuida y protege con amor.

El árbol sostenido por sus raíces muestra la firmeza sobre la cual se sostiene la institución, cuyas ramas ofrecen protección y abrigo, extendiéndose sobre los habitantes de este país.

Dentro de la separata IGSS para todos, ya relacionada, establece que la misión del mismo, es garantizar servicios de seguridad social a los trabajadores guatemaltecos y sus familias, orientados a elevar su nivel de vida. Además, refiere a que la visión es tener un país con trabajadores sanos, con respaldo de servicios de salud y previsión;



los cuales sean efectivos y modernos, que coadyuven al bienestar físico y mental de los mismos; porque ellos son la razón fundamental de la existencia del Instituto; además concibe a la familia como parte integral del ser humano.

Prácticamente, toda esta filosofía del instituto, en cuanto a su misión y visión se queda plasma en teoría, en la ley de forma constitucional, ordinaria y reglamentaria. Pues en la realidad, es carente la seguridad brindada por ésta. Sea por falta de recursos o de otra índole, llegando al extremo que gobiernos de turno, han pretendido privatizar dicha institución, con el afán de mejorar el servicio y protección; pero en el fondo con el propósito de lucrar con la salud y el bienestar del pueblo de Guatemala.

Dentro de las funciones, se encuadra la actividad para la cual fue creada dicha institución; y es precisamente garantizar los servicios de seguridad social a los trabajadores afiliados y sus familiares y estos servicios considerados como derechos de los afiliados son:

- “Alcanzar, a través de los programas de enfermedad común, maternidad, accidentes y rehabilitación una cobertura en asistencia médica planificada hasta llegar a la totalidad de la población.
- Aplicar modalidades de asistencia médica como la atención primaria en salud que fortalezca los diferentes niveles de atención.
- Conservar la salud desde el punto de vista biosicosocial, por medio de programas que tiendan a la promoción, prevención, curación y rehabilitación de la salud de la población.
- Lograr el desarrollo sistemático e integral de la Institución, tanto a nivel interno como externo, poniendo en práctica los principios fundamentales de seguridad social como lo son el de redistribución y solidaridad.



- Satisfacer a la población en sus necesidades económicas y sociales con la aplicación del Reglamento de Prestaciones en Dinero y del Programa de Invalidez Vejez y sobre vivencia, en forma individual y familiar, ante la serie de contingencias que enfrentan desde la gestación, nacimiento, hasta la sobre vivencia y muerte.
- En coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, atender las necesidades de salud de la población mediante programas, planes, estrategias y acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, mediante la prestación de servicios integrados, respetando, cuando clínicamente sea procedente, las prácticas de medicina tradicional e indígena.
- Garantizar el acceso efectivo de las personas y la familia a la información, orientación, educación, provisión y promoción de servicios de salud reproductiva, diagnóstico, tratamiento y prevención de las Infecciones de Transmisión Sexual - ITS- y del Virus de Inmunodeficiencia Humana -VIH- y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida -SIDA- y atención a la población en edad adolescente.
- Implementar en todo el país programas de información, educación y comunicación a los grupos vulnerables y de riesgo para la prevención del ITS/VIH/SIDA.

Como objetivos del instituto, se han proyectado de carácter institucional y estratégicos.

a. Objetivos institucionales

- Dar protección mínima a toda la población afiliada y beneficiaria del país, mediante un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social, con base a una contribución proporcional a los ingresos de cada uno de los trabajadores y patronos inscritos al régimen y de la distribución de los beneficios a cada contribuyente a sus familiares que dependa económicamente de él.
- Prestar servicios de salud y provisionales de calidad a los afiliados y beneficiarios.



b. Objetivos estratégicos

- Reorientar la prestación de servicios haciéndolos oportunos, eficaces, eficientes, de calidez y de calidad, para garantizar la satisfacción de los derechos de los habientes.
- Optimizar el recurso humano.
- Administrar transparentemente los recursos financieros dentro de un marco debidamente regulado, sobre bases de competencia y eficiencia.
- Racionalizar y optimizar los gastos administrativos.
- Entregar oportunamente los subsidios y las pensiones.
- Rescatar la imagen de la institución.
- Sentar las bases para generar un cambio en la cultura institucional, en la búsqueda de la transparencia en las acciones administrativas del instituto.³⁹

Por lo expuesto anteriormente, es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; quien constitucionalmente es el encargado de la seguridad social en Guatemala. Con características y funciones propias definidas en la misma carta magna y su ley orgánica. Empleando, objetivos de forma institucional y estratégicos para dar cumplimiento a su misión y visión para la cual fue fundado.

Es importante hacer énfasis, que IGSS, necesita una reestructuración de carácter orgánica, institucional y legal. Pues, actualmente, no cumple el objeto para lo cual fue instituido.

³⁹ http://www.inapgt.com/Registro_Inst/Ejecutivo/Entidades_descentralizadas/igss.php (15 de junio de 2008).



CAPÍTULO III

3. Contingencias o riesgos de carácter social

Los términos contingencias y riesgos, se pueden concebir indistintamente, cuando se emplean dentro del contexto de la seguridad social. Ambas expresiones, se refieren a los efectos que se producen en el tiempo como consecuencia de ejecutar algún trabajo como actividad económica. Por lo mismo, se pueden utilizar en forma indiferente. Los referidos, surgen históricamente desde que el hombre empezó a trabajar para satisfacer necesidades básicas y subsistir. La actividad del hombre es milenaria, puesto que el trabajo ha sido presupuesto ineludible para transformarse hasta llegar a ser a esta época lo que actualmente es.

Lo expuesto, da la pauta de imaginarse que los riesgos son también milenarios, que han acompañado al ser humano desde siempre. Por supuesto, que llegó el momento en que fueron reconocidos universalmente dentro del ámbito jurídico, con el objeto de prevenirlos; y si acaecían darles tratamiento. La importancia que representa, el conocimiento de los mismos, deriva de la necesidad de aceptarlos en su dimensión para que se cubran a través de los seguros sociales. Para ello, el Estado en su función de lograr el bien común, crea instituciones, dicta normativa especial para prevenirlos y tratarlos como parte de la seguridad social.

3.1. Definición

Para conceptualizar los riesgos o contingencias sociales, se transcriben una serie de reflexiones acerca de la temática, así como de una serie de enunciaciones elaboradas por especialistas. Definir los ya relacionados, se hace por medio de construcciones lógicas que permiten generalizar en abstracto los mismos. En la práctica social, depende de su concepción y de los acontecimientos que abarque, los diferentes sistemas jurídicos en su entorno, porque las contingencias son tratadas de diversa



manera, en diferentes países. En algunos, los infortunios son tratados diferentemente dependiendo el grado de desarrollo social alcanzado.

Algunos diccionarios definen contingencia o riesgo de la siguiente manera:

Primero: “Riesgo. m. Contingencia o proximidad de un daño. Il 2. Cada una de las contingencias que pueden ser objeto de un contrato.”⁴⁰

De esta definición, se puede deducir que es la proximidad de un daño, sin especificar a qué clase del mismo se refiere, ni quiénes pueden sufrirlo. Por ello, es una expresión muy generalizada, la cual no comprende la dimensión total dentro de la concepción de la seguridad social.

Segundo: “Contingencia. (Del latín *Contingentia*).f. Posibilidad de que algo suceda o no suceda. Il 2. Cosa que puede suceder o no suceder. Il 3. Riesgo.”⁴¹

De lo expuesto, se observa que se refiere a la posibilidad que suceda algo. De igual manera, no se especifica que pueda acontecer, ni a quienes pueda suceder. De los términos establecidos, se infiere que ambos son concebidos de igual manera. Tanto se define al riesgo como contingencia y viceversa.

Manuel Ossorio establece al respecto que: “riesgo es la contingencia o probabilidad de un daño o peligro.”⁴²

Semejante que las anteriores catalogaciones, esta enunciación es amplísima, pues concibe el riesgo como contingencia. Por otro lado, se refiere a la probabilidad de un daño o peligro. Ahora bien, las enunciaciones dadas, contribuyen a la construcción de una definición concreta de los mismos, desde el punto de vista de la seguridad social.

⁴⁰ **Diccionario de la Real Academia Española.** Pág. 1,340.

⁴¹ **Ibid.** Pág. 431.

⁴² Osorio, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.** Pág. 680.



Cabanellas de Torres, empieza tratando indistintamente los términos al indicar: entiende por riesgos o contingencias sociales, todos aquellos acontecimientos o fenómenos futuros y posibles, capaces de ocasionar una pérdida económica y, por tanto, una consecuencia perjudicial o dañosa.”⁴³

Lo anterior, hace referencia tanto a hechos desafortunados como acontecimientos gratos. Entre los primeros: concibe los accidentes, la enfermedad y la invalidez; y los segundos, como: el matrimonio, el nacimiento de hijos.

De lo referido, se deduce que la proximidad de un daño o peligro que posiblemente suceda, se fije en la capacidad de ocasionar una pérdida económica. A la vez, apunta la clase de daños que pueden suceder. No obstante, resalta que los riesgos no son sólo desafortunados; sino también apropiados, como lo hace ver. Se puede observar que la aclaración va dirigida dentro del contexto de la seguridad social, por lo que se considera que es más completa.

El autor, trata de diferenciar, contradictoriamente los riesgos de las contingencias, refiriéndose a los primeros como los acontecimientos futuros y posibles, que ocasionan un daño al producirse la eventualidad prevista, como la enfermedad. Con relación a las eventualidades, las conceptualiza como hechos previsibles voluntariamente; tal es el caso del nacimiento de un hijo, el cual podía evitarse. En resumen, trata a los riesgos como hechos futuros posibles sin que medie la voluntad humana; es decir, que considera a las imprevisiones, como hechos futuros posibles determinados por la voluntad del hombre.

Peñate Rivero, utiliza los términos indistintamente, cuando se refiere a la seguridad social para lo cual sostiene: “El seguro social obligatorio creado en Alemania constituye una adaptación de la técnica del seguro privado, para proteger a los trabajadores asalariados frente a los que hoy se denominan riesgos o contingencias sociales, que en

⁴³ Cabanellas de Torres y Castillo. **Ob. Cit.** Pág. 405.



su concepción original, son aquellos que pueden obligar a un obrero a cesar en su trabajo temporal o definitivamente.”⁴⁴

Lo importante de lo transcrito, lo constituye cuando se deduce que los riesgos fueron concebidos originalmente, como los hechos que obligaban a los obreros a suspender su trabajo, y para lo cual se crearon los seguros sociales y se concibió la seguridad social. Por otro lado, se concibe como un factor de la referida, la cual extiende la concepción del riesgo, aparte de la pérdida de empleo, como la reducción del nivel de vida de una persona.

De lo analizado, se plantea una definición propia del autor de la tesis, en el sentido que, los riesgos o contingencias sociales en conjunto constituyen el deterioro lento, paulatino o accidental de la vida, salud, integridad y economía de los trabajadores y no trabajadores, producido por una exposición a situaciones que le son adversas en el futuro. Se hace la salvedad que esta definición, no es aplicable a Guatemala, porque en esencia sólo abarca a los trabajadores de la economía formal.

3.2. Clasificación doctrinaria

Dentro de la doctrina, se hace una clasificación de los riesgos o contingencias sociales desde el punto de su concepción y de la legislación de cada país.

Cabanellas de Torres, expone tres clasificaciones, según la contingencia de que se trate al indicar: “En la primera, plantea que son genéricos y específicos. Entre los genéricos, se encuentran aquellos que afectan o amenazan a todos los habitantes de un país por razones de residencia o por entrar en el proceso general de la existencia; tales como la enfermedad, vejez, o la muerte. Entre los específicos, se encuentran aquellos determinados para una cierta clase de individuos; tales como: los trabajadores, expuestos a los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales y el paro

⁴⁴ Peñate Rivero. **Ob. Cit.** Pág. 10.



forzoso. Concibiendo a los primeros, como políticos sociales; y a los segundos, políticos laborales.

En la segunda clasificación, ostenta que existen riesgos patológicos y riesgos biológicos. Los primeros los constituyen aquellos, a más de la enfermedad, el accidente y la invalidez. En los segundos, menciona a la maternidad, la senectud y la muerte.

En la tercera clasificación, expone que existen riesgos y contingencias sociales que se amparan en forma organizada, agrupa a los físicos, económicos y sociales, dependiendo asimismo de los referidos de que se traten.⁴⁵

a. Riesgos físicos

- La muerte: De una persona, ocasiona el desamparo en el núcleo familiar; así como de aquellos que dependen económicamente del fallecido. Aumentando a la vez, más gastos. En este sentido, la protección social debe abarcar este tipo de situaciones para cubrir la pérdida económica en la familia. De alguna manera, se debe subsidiar a través de aquellos medios de carácter económico que coadyuven a cubrir necesidades básicas de los familiares que dependían económicamente del fallecido.
- La vejez: Concebida como un estado posterior a la madurez, al pasar los años, toda persona sufre un desmejoramiento en la capacidad física y mental, afectando el aforo de vida útil en la persona que la sufre. Por ello, disminuye la capacidad de producción o de trabajo. En ese sentido, el individuo como persona, le llega el momento en que se retira del grupo de la población económicamente activa; y pasa a la población pasiva. Es allí, donde la protección social se manifiesta en el supuesto del pago de prestaciones de carácter patrimonial; el pago de jubilaciones, pensiones y también el alojamiento de la persona afectada en un asilo o casa hogar

⁴⁵ Cabanellas de Torres y Castillo. **Ob. Cit.** Págs. 405 a la 447.



para ancianos; cuando éstos, carecen de familiares que les brinden un techo y se hagan cargo de ellos.

- Las enfermedades: En el momento que estas se manifiestan en la persona, tienden a poner en peligro la pérdida la capacidad para el trabajo o la disminución en el salario. En este sentido, la protección social, tiende a proteger al individuo al otorgarle prestaciones en dinero con arreglo a los regímenes de trabajo y de acuerdo a la antigüedad del trabajador, durante el tiempo que esté suspendido laboralmente; debido a la enfermedad.
- La invalidez: Por cualquier circunstancia, se puede dar la imposibilidad de trabajar; que por lo general, se manifiesta en la pérdida de un miembro del cuerpo; lo cual, provoca la incapacidad total o parcial para el trabajo o valerse el individuo por sí mismo. Por ello, el seguro se encarga de otorgar en forma temporal o por tiempo indefinido, prestaciones consistentes en dinero, pensiones, tratamientos de readaptación y otros puestos que pueda desempeñar de acuerdo a su discapacidad física o mental el sujeto.
- Los riesgos profesionales: Se caracterizan por referirse a las enfermedades y accidentes comunes en la salud e integridad personal. En este sentido, la protección social, se encamina a normas de higiene y seguridad laboral; con el propósito de evitar los accidentes en el trabajo, para continuar con prestaciones de carácter económico en dinero, atención médica, provisión de prótesis, rehabilitaciones y orientación profesional, servicios y talleres de reeducación especializada para los que por cualquier circunstancia, han perdido la capacidad completa para elaborar su trabajo.

b. Riesgos económicos

La desocupación o paro forzoso: deviene de varias causas como: el despido injustificado, auto despido, o ante una crisis económica, lo cual imposibilita la



generación de empleos. Tiende a la protección social en estos casos, y a proveer servicios de empleo, reclasificaciones profesionales y subsidios en dinero.

c. Riesgos sociales

- Cargas familiares: Son aquellos que desequilibran el presupuesto familiar, derivados con el matrimonio.
- Nupcialidad: Derivados de la celebración del matrimonio, que implica gastos para los contrayentes y sus familias.
- Maternidad: Éste, se produce dentro del matrimonio o fuera de él. El embarazo y el alumbramiento devienen también gastos. Así, como el período de lactancia.
- Viudedad y orfandad: Éstos, representan una merma en los recursos económicos en la familia del fallecido; tanto la viuda como los hijos dependientes del mismo.

3.3. Clasificación legal

Desde el punto de vista legal, el régimen de Seguridad Social en Guatemala, cubre los siguientes riesgos de carácter social regulados en el Artículo 28 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y los clasifica así:

- a. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- b. Maternidad.
- c. Enfermedades generales.
- d. Invalidez.
- e. Orfandad.
- f. Viudedad.
- g. Vejez.
- h. Muerte (gastos de entierro).



i. Los demás que el reglamento determine.

Es importante señalar, que en la Ley, sólo se hace una enumeración de los riesgos de carácter social. Tomando en cuenta que el Artículo 11 de la Ley del Organismo Judicial establece que las palabras de la ley se entenderán acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en la acepción correspondiente; salvo que el legislador las haya definido expresamente. En virtud de lo anterior, se definen los riesgos enumerados en la ley conforme al diccionario de mérito; no obstante, que posteriormente se analizarán los mismos conforme a los reglamentos emitidos por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Se hace la observancia, que si bien la normativa enumera los riesgos de carácter social, si se plantea como una clasificación, lo es de manera muy generalísima.

- a. Accidentes de trabajo: Lesión corporal o enfermedad que sufre el trabajador con ocasión o a consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena.
- b. Enfermedades profesionales: La que es consecuencia de un trabajo específico.
- c. Maternidad: Estado o cualidad de la madre. Hospital donde se atiende a las parturientas.
- d. Enfermedades generales: Alteración más o menos grave de la salud. Pasión dañosa o alteración en lo moral o espiritual.
- e. Invalidez: Cualidad de inválido. En las relaciones laborales o funcionariales, situación de incapacidad permanente.
- f. Orfandad: Estado de huérfano. Pensión que por derecho o que por otro motivo disfrutaban los huérfanos. Falta de ayuda, favor o valimiento en que una persona o cosa se encuentra.



- g. Viudez: Estado de viudo.
- h. Vejez: Cualidad de viejo, edad senil, senectud, achaques, manías, actitudes propias de la edad de los viejos.
- i. Muerte: Cesación o término de la vida. En el pensamiento tradicional, separación del cuerpo y el alma.

De los riesgos contemplados con antelación, en la doctrina como en la ley guatemalteca, se puede establecer que los mismos coinciden en su mayoría. Por consiguiente, se integra los de la ley a la clasificación doctrinaria así: a) Dentro de los riesgos genéricos, se hallan las enfermedades generales, vejez y muerte; b) Entre los específicos, se encuentran los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El paro forzoso está excluido dentro de la legislación guatemalteca; c) Los riesgos patológicos, constituyen las enfermedades generales, los accidentes de trabajo y la invalidez; d) En los riesgos biológicos, constituyen la maternidad, la vejez, senectud, y la muerte. Dentro de los riesgos físicos, se integran la muerte, la vejez, las enfermedades, la invalidez, y los riesgos profesionales; e) Dentro de los económicos, no se integra ninguno, puesto que dentro del ordenamiento jurídico social guatemalteco, no están contemplados la desocupación ni el paro forzoso; e) y, entre los sociales, sólo están contempladas legalmente la maternidad, la viudedad y la orfandad relativa.

El Reglamento número 1124 emitido por la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que contiene el Reglamento Sobre Protección Relativa a Invalidez Vejez y Sobrevivencia, se refiere a estos riesgos de carácter social en los siguientes términos:

- a. Invalidez: Incapacidad del asegurado para procurarse ingresos económicos como asalariado, en las condiciones en que los obtenía antes de la ocurrencia del riesgo que la origino.



b. Vejez: Es el estado que adquiere un asegurado al cumplir determinada edad.

c. Sobrevivencia: Es el estado en que quedan los beneficiarios dependientes económicos al fallecimiento del asegurado o pensionado.

El Acuerdo de carácter reglamentario número 410 emitido por el mismo órgano, contiene el Reglamento Sobre Protección Relativa a la Enfermedad y Maternidad, no define lo relativo a estos riesgos de carácter social, únicamente, se refiere a las prestaciones prenatal, natal y postnatal; además establece que las enfermedades profesionales quedan inmersas dentro de las enfermedades en general. Refiere asimismo, que los accidentes comunes y de trabajo seguirán siendo cubiertos conforme el Acuerdo número 97 de la Junta Directiva relacionada.

3.4. Efectos jurídicos derivados de la producción de los riesgos

La ley prevé que al producirse o sucederse los riesgos de carácter social, las personas afectadas por los mismos, se convierten en beneficiarios de una protección por parte del ente encargado para ello. Dichos beneficios consisten en servicios médicos, rentas y otras prestaciones análogas o de distinta naturaleza derivadas de los peligros acaecidos. Los beneficios de mérito se encuentran preceptuados en los Artículos del 29 al 34 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Los beneficios de protección relativa a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los afiliados se exponen de la siguiente manera:

a. En caso de incapacidad temporal: Se prestan servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios; aparatos ortopédicos, y una indemnización en dinero proporcional a sus ingresos.



- b. En caso de incapacidad permanente: Parcial o total, las rentas que en estimaciones actuariales determinen. Mientras no se declare la misma de manera permanente, se deben dar los beneficios de incapacidad temporal que correspondan.
- c. 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 en valoraciones actuariales determinen. Además, de una suma destinada a gastos de entierro.

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

- a. 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 depende económicamente de él.
- b. Indemnización en dinero durante los períodos inmediatamente anteriores y posteriores al parto, fiada proporcionalmente a los ingresos de la afiliada.
- c. Ayuda para la lactancia, en especie o en dinero.
- d. 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:

- a. Servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios, durante el tiempo 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.

- b. Indemnización en dinero proporcional a los ingresos del afiliado, durante el mismo período.
- c. Suma destinada a gastos de entierro.

La protección relativa a invalidez, orfandad, viudedad y vejez, consiste en pensiones a los afiliados, que estos deben percibir conforme a los requisitos y a la extensión que resulten de las estimaciones actuariales que al efecto se hagan.

La ley en referencia, regula que los reglamentos deben determinar, conforme a la naturaleza de los beneficios, que extremos y condiciones deben probarse y cumplirse para que la concubina y los hijos nacidos fuera de matrimonio perciban los beneficios convenidos. Además, preceptúa que los reglamentos deben estimular la organización de la familia sobre la base jurídica del matrimonio y determinar los casos en que ha de ser equiparada al matrimonio civil, la unión entre personas con capacidad legal para contraer nupcias, por razón de equidad, estabilidad y singularidad. Asimismo, establece las características fundamentales de las prestaciones en dinero acordadas a los afiliados y consisten en que no pueden cederse, compensarse, ni gravarse, y no susceptibles de embargo, salvo en la mitad por concepto de obligaciones de pagar alimentos.

3.5. Prescripción del derecho de reclamar prestaciones

El Artículo 35 de la Ley referida, preceptúa que el derecho de reclamar el otorgamiento de una pensión prescribe en un año; y el derecho de cobrar las pensiones o indemnizaciones acordadas en seis meses.



De tal cuenta se infiere, que no debe prescribir estos derechos, puesto que la seguridad social es un derecho humano; y como tal dicho derecho es inalienable e imprescriptible. Si bien es cierto que contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario; conforme al principio de superioridad de la ley; también es cierto que debe prevalecer el principio de supremacía de la realidad, por cuanto por la falta de información y de instrucción de las personas de escasos recursos, no pueden enterarse de las disposiciones legales con relación a sus derechos. Por otra parte, debe recordarse que la seguridad social concebida constitucionalmente, deriva en beneficios para las personas que están cubiertas por el régimen respectivo; y que se basan en los principios de que la misma, es pública, nacional, unitaria y obligatoria del cual el Estado es garante.

Significa lo anterior, que debe sencillamente otorgarse de oficio sin necesidad de requerimiento alguno, por lo que no es posible concebir la prescripción de los derechos en esa materia. Surge otro principio fundamental, como lo es la supremacía constitucional, que en todo caso prevalece sobre la legal. Además, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ya analizada, contempla que toda persona, tiene derecho a la seguridad social indispensable a su dignidad y a su desarrollo como persona. Asimismo, señala que tiene derecho a un modo de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya analizado, establece que los Estados reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social. No queda ninguna duda respecto a que la misma, constituye un derecho humano.

Por ello, debe aplicarse el Artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el sentido que los tratados y convenios internacionales, en materia de derechos humanos, tiene preeminencia sobre el derecho interno. La seguridad social tiene ese carácter ineludible.





CAPÍTULO IV

4. Desempleo

El desempleo como riesgo o contingencia de carácter social, tiene varias acepciones, las cuales se pueden denominar: paro forzoso, friccional, estructural, para temporada, desocupación, desocupación forzosa y estar sin empleo. Los conceptos relacionados, tienden a la significación de darles un contenido de que las personas hábilmente para laborar por situaciones involuntarias se encuentran sin empleo; es decir, sin trabajo. Es una idea doctrinal, dependiendo de la perspectiva científica que se aborde, la cual debe confrontarse con la legislación nacional; y porque no decirlo en los tratados y convenios internacionales en materia de seguridad social y los riesgos o contingencias de carácter social, que abarca la misma. Por consiguiente, al hablar de desempleo, se utilizará indistintamente a criterio del sustentante, para efectos de la tesis, los términos de desempleo, desocupación y de paro forzoso, por considerarse que abarcan en su concepción a los otros significados que más bien constituyen especies o clasificaciones de los enunciados.

4.1. Antecedentes

La desocupación, puede considerarse como un fenómeno de carácter social. Así, por ejemplo como consecuencia de la Revolución Industrial iniciada en Inglaterra, en los años 1760; en las que las máquinas, desalojaron al hombre y redujo sus posibilidades de ocupación. En ese entonces, grupos de obreros llamados, *Ludditas*, amargados por la miseria que trajeron las mismas, optaron por destruirlas. Ante esa situación, ese país legisló severas leyes contra los destructores y en el año 1813, se dio la ejecución en la horca de 20 obreros.

Francia por su parte, después de la Revolución de febrero de 1848, decretó que se establecieran talleres nacionales, para con ello garantizar la existencia del obrero mediante el trabajo para todos sus ciudadanos.



Estos talleres, constituían una forma primitiva, e imperfecto de un seguro contra la desocupación. Además, fue una forma en que años después, habrían de llamarse. Obras públicas de auxilio, método que todo gobierno se ha visto obligado a adoptar como paliativo de ese mal típico de la economía capitalista que es el paro forzoso. Es por ello, que en la tercera década de este siglo XX, el problema de la desocupación, ha alcanzado un verdadero infortunio en casi todos los países del mundo.

“Hacia finales de la primera Guerra Mundial, en el período de 1914 a 1918, se creía el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores a través de diversas sanciones de leyes relativas al trabajo, lo cual fue inequívoco. Las cifras fueron alarmantes para los economistas, sociólogos y políticos. Así, por ejemplo en el año 1932, la crisis económica se agudizó en Alemania, hubo 5.575,492 trabajadores en paro forzoso; en Austria, 377,894; en Australia, 120,454; en Chile, 107,296; en Francia, 308,096; en Gran Bretaña, 2.178,311; en Japón, 485,681. En Inglaterra entre 1923, hubo alrededor de un millón de desocupados; como también en los Estados Unidos del Norteamérica en el período comprendido entre 1900 y 1914.”⁴⁶

Según Cabanellas de Torres, el proceso histórico del paro forzoso: “Siempre ha existido la falta de trabajo para los que no lo tienen. Lo cual constituye un mal antiquísimo de la humanidad porque no se ha logrado que todo individuo, encuentre un trabajo retribuido adecuado a su actividad. Se afirma que en Atenas, al construirse el Partenón, los Propileos y otras grandes obras públicas en tiempo de Pericles, se emplearon obreros que en Peloponeso, carecían de trabajo. En Roma la prohibición de ocupar a hombres libres en el campo revela la existencia de obreros sin trabajo. La misma colonización intensa de los griegos y romanos se atribuye a importantes núcleos que se lanzaban a la aventura de encontrar en otras tierras la ocupación de que carecían en la propia. No hay constancia de un paro obrero masivo semejante al de los tiempos modernos; y ello encuentra la explicación de la esclavitud, donde el trabajador forzoso que era el esclavo lo empleaba el amo en una u otra tarea, no del todo necesaria. Además, de no ser

⁴⁶ OMEBA. **Enciclopedia jurídica**. Págs. 604 a la 605.



precisos los esclavos, se vendían. No hay noticia de haberse producido emancipaciones en gran número.

Durante la Edad Media, por la servidumbre de la gleba, por las continuas guerras y por las terribles epidemias que azotaron a Europa y Asia, no se registró un excedente en la mano de obra. El fenómeno se insinúa al promediar el siglo XV, en Francia, en Inglaterra y Alemania, por parte de los campesinos frente a la nobleza latifundista. Ya en la Edad Moderna, sucesivas ordenanzas francesas, desde 1545 a 1709, decidieron que en las obras públicas se les diera trabajo, por cuenta del Estado, a todos los pordioseros. También por esa época, se crearon en Francia los talleres de caridad, para darles ocupación a los que estuvieran sin trabajo.

El paro obrero, con la magnitud y el sentido trágico actual, comienza a delinearse, por efecto de la Revolución Industrial, desde comienzos del siglo XIX. La honda crisis de 1803 obligó, en España, a promover obras para dar ocupación a los necesitados e indigentes. En Inglaterra surgen graves conflictos por esta causa en 1815, 1820 y 1825. A partir de entonces, con cierta periodicidad, y con intensidad más bien creciente, el paro forzoso se ha manifestado casi en todos los países. La situación originó en 1848, después de la Revolución de febrero, se consagra el derecho al trabajo y se crearon los talleres nacionales, fracasados a corto tiempo”.⁴⁷

4.2. Definición

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define como desempleo: Paro forzoso. Debe observarse que el concepto anterior por ser un término compuesto, el mismo diccionario no lo puede definir como tal; en consecuencia, se recurre al vocablo genérico que es el paro lo cual lo define como: “Acción y efecto de parar... Situación de quien se encuentra privado de trabajo... Conjunto de todas aquellas personas que no están empleadas por no encontrar trabajo... Subsidio que perciben, o pueden percibir, de acuerdo con la ley, las personas que están en

⁴⁷ Cabanellas de Torres y Castillo. **Ob. Cit.** Pág. 683.



situación de desempleo.”⁴⁸ Por otra parte, el mismo diccionario al definir la desocupación lo hace en los términos siguientes: “Falta de ocupación, ociosidad... desempleo.”⁴⁹ De lo anterior, se puede inferir que el diccionario relacionado, trata como sinonimia, los conceptos de desempleo, paro forzoso y desocupación en un mismo sentido; lo cual viene a fundamentar a tratar indistintamente, estos conceptos que se refieren a la temática de análisis. Y, además, lo trata de manera muy genérica.

Desocupación forzosa: “Es la condición en que se halla una persona que no obstante a su capacidad y voluntad de trabajar, no logra ocupación adecuada a sus aptitudes. Se le suele denominar también, paro forzoso, o simplemente desocupación. Queriendo, significar siempre, la exclusión de la voluntariedad en la falta de ocupación.”⁵⁰

De la definición anterior, se infiere que la desocupación es un estado en el cual se encuentra una persona sin empleo, teniendo la destreza para realizar una actividad de acuerdo a su preparación material o intelectual, queriendo prestar sus servicios para quien desee contratarlo; no obstante, no encuentra el empleo deseado.

Osorio, por su parte, al referirse a la desocupación forzosa, lo hace en el mismo sentido, resaltando las características que el desempleo hace alusión a la situación en la que se hallan las personas, aptas para el trabajo y que tiene la voluntad de laborar, pero por circunstancias diversas no encuentra el empleo deseado.

El mismo autor, conceptualiza al paro forzoso abordándolo de la siguiente manera: “Se refiere a la carencia de trabajo por causa independiente a la voluntad del obrero, y a veces a la del patrono o empresario. Es un término equivalente a desocupación y representa un grave problema de orden económico y social para todos los países que se encuentra en esa situación; es decir, en tener muchos trabajadores imposibilitados

⁴⁸ Real Academia Española. **Ob. Cit.** Pág. 526.

⁴⁹ **Ibid.**

⁵⁰ OMEBA. Enciclopedia Jurídica. **Ob. Cit.** Pág. 603.



para trabajar por el desnivel entre la mano de obra que se ofrece y la necesidad patronal existente.”⁵¹

Desde esta perspectiva se resume que se debe referir a la carencia de empleo que afecta no sólo a nivel de un país en particular, sino que representa un fenómeno social a nivel internacional, de efectos económicos insoslayables.

Se puede inducir, que no únicamente la involuntariedad de los que caracteriza el estado de desocupación forzosa o paro forzoso. Así también, la falta de ocupación proveniente entre la oferta y la demanda de trabajo. Por ejemplo, existen profesionales o trabajadores que por su capacidad, tecnicismo y experiencia, pretenden ganar un salario superior al ofertado por los empleadores, y al no poder obtener ese beneficio acorde a sus capacidades, es considerado desocupado forzoso.

Cabanellas de Torres, concibe al paro forzoso como un fenómeno social, económico y laboral; es decir, que puede ser abordado desde esas perspectivas sin ningún problema. No obstante, lo anterior, es recalcar que es una cuestión multidisciplinaria, que sería difícil separarlo por las consecuencias que atrae.

Sigue manifestando dicho autor, que: “El paro forzoso entraña la situación de un trabajador o, con mayor frecuencia, de una gran masa de ellos en igual localidad o país, y en un oficio o profesión o en varios, caracterizada por encontrarse sin ocupación, y por causa no imputable a ellos, quienes habitualmente viven de su trabajo; fenómeno debido al exceso de mano de obra, que torna imposible, momentáneamente al menos, obtener colocación remunerada con medios suficientes para subsistir.

Para hablar propiamente de paro forzoso se requiere que el trabajador este involuntariamente inactivo, lo cual excluye al rico ocioso, al vago, a los profesionales del

⁵¹ Osorio, Manuel. **Ob. Cit.** Págs. 246, 247 y 545.



vicio o del delito, en condiciones de prestar sus servicios y que la causa de tal situación provenga precisamente de no encontrar trabajo”.⁵²

De acuerdo a la definición anterior, el paro forzoso, profundiza la condición en la cual se encuentra el trabajador, con frecuencia, y en un oficio o profesión en varios, caracterizada por encontrarse sin ocupación, y por causas que no se puede imputar a los trabajadores asalariados, quienes de manera habitual, subsisten de su trabajo. Fenómeno que se da, debido al abundancia de mano de obra, que vuelve imposible, transitoriamente, obtener ocupación retribuida con medios suficientes para permanecer.

La Oficina Internacional de Trabajo, en el Convenio sobre Seguridad Social de 1934, absteniéndose de constituir una propia definición sobre paro forzoso, establece los siguientes elementos para que el mismo se constituya como tal:

“1º. Tal desempleo, debe ser involuntario. Es decir que el trabajador, no tuvo voluntad de dejar su empleo para buscar otro que le permitiera una mejor opción o oportunidad de vida; ni haber sido despedido por su culpa.

2º. La persona que se encuentra en tal situación; solicita una prestación producto de la misma y necesariamente su subsistencia regular deviene de un trabajo asalariado.

3º. El requirente, debe ser apto para trabajar.

4º. El parado forzoso debe encontrarse en disponibilidad para ocupar un puesto en condiciones normales significando: la necesidad de un empleo, y la capacidad para desempeñarlo de acuerdo a sus aptitudes y capacidades físicas e intelectuales.

5º. El solicitante, de un subsidio por paro forzoso, debe estar dispuesto a aceptar un empleo conveniente.”⁵³

⁵² Cabanellas de Torres y Castillo. **Ob. Cit.** Pág. 679.

⁵³ **Ibid.** Pág. 680.



En la VIII Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo se pronunció de la siguiente manera:

1. “Las personas comprendidas en el desempleo serán todas aquellas que tengan más de cierta edad señalada y que, en un día o en una semana especificada, se hallen en las siguientes categorías: a) los trabajadores disponibles para el empleo cuyo contrato de trabajo haya expirado o este suspendido temporalmente, que estén sin empleo y busquen trabajo remunerado durante un breve período de tiempo especificado, con preferencia una semana; b) las personas que no hayan estado empleadas nunca y aquellas cuya categoría de ocupación más reciente sea distinta de la asalariado, en unión de las que están jubiladas, cuyas personas se hallen disponibles para trabajar en el curso del período especificado y estén buscando trabajo remunerado; c) las personas sin empleo que, en el momento de que se trate, se hallan disponibles para trabajar y vayan logrado un nuevo empleo que deba empezar en una fecha subsiguiente al período especificado; y d) las personas que hayan sido suspendidas temporal o indefinidamente, sin goce de remuneraciones.
2. No se consideran desempleas a las personas comprendidas en las categorías siguientes: a) las que tengan el propósito de establecer por su cuenta un negocio cualquiera o una explotación agrícola, pero que no hayan tomado medidas en esa dirección y que no estén buscando trabajo remunerado; b) los antiguos trabajadores familiares no remunerados que no estén trabajado ni buscado trabajo remunerado.”⁵⁴

De lo anterior, se puede argumentar, que tanto la doctrina como los instrumentos internacionales relativos al desempleo o paro forzoso, coinciden en resaltar los elementos característicos y esenciales del concepto para emitir una definición congruente entre una y los otros.

En virtud de ello, el desempleo de puede definir como la ausencia de actividad económica de carácter laboral en un período determinado de las personas que estando

⁵⁴ **Ibid.** Págs. 680 y 681.



disponibles y aptas para trabajar y con voluntad de hacerlo, carecen de las ofertas y facilidades necesarias para desempeñar un trabajo asalariado o independiente acorde a sus capacidades, físicas e intelectuales.

4.3. Clasificación del desempleo

Antes de dar una clasificación del desempleo existente, introduciremos diciendo que se da pleno empleo, cuando toda persona que desea un puesto de trabajo lo encuentra sin excesiva dificultad y a los niveles de salario que prevalecen en la comunidad. Por lo anteriormente dicho, al pleno empleo se contraponen el paro el cual es sinonimia de desempleo.

Los economistas, distinguen diversas clases de paro: paro friccional, estructural y de temporada.

- a. Paro friccional: no significa otra cosa que el desempleo necesario para que la economía funcione normalmente. En todo momento hay personas que están cambiando de proyectos de trabajo. Esto lleva consigo la existencia de un pequeño o grande grupo de fuerza laboral sin ocupación. El paro friccional no es realmente un problema, siempre y cuando este conjunto de trabajadores sin empleo no esté constituido por lo mismo; y esta situación de parados no se prolongue demasiado.
- b. Paro temporal o de temporada: Es aquel debido a que las fuentes de trabajo dan ocupación solamente durante una temporada del año. Por ejemplo, esto sucede con los cortadores de café. Si a estos les falta movilidad para buscar trabajo en otra región el resto del año, su situación puede ser crítica.
- c. Paro estructural: Esencialmente consiste en que la economía no es capaz de proveer suficientes puestos de trabajo para aquellas personas que están dispuestas, y quieren trabajar. Entendiendo este estado de cosas como situación permanente de la economía. Este paro, es el que más preocupa a los responsables de la economía



y el que hay que combatir por todos los medios. El paro estructural a veces puede ser resultado de lo que podríamos llamar cambio tecnológico de falta de habilidad por parte del trabajador, de analfabetismo, de discriminación o de procesos que crean zonas deprimidas. Cualquiera que sea la causa, el paro estructural, lleva grandes padecimientos para amplios sectores populares afectados.⁵⁵

En virtud de lo anterior, el no lograr el pleno empleo implica no solamente la pérdida de producto físico en bienes y servicios; sino, sobre todo, malestar social y la desesperación de un sector significativo de la población que, a pesar de buscar trabajo, no lo encuentra. Lo que conlleva que en determinados momentos, la historia del paro, ha resultado ser una verdadera tragedia nacional.

En los años de la gran depresión, de 1929 a 1933, la producción de los Estados Unidos de Norteamérica, bajó un 30%; hacia 1933 el 25% de la fuerza laboral, se encontraba sin trabajo. Aunque, el problema del paro ha sido en gran parte corregido, dándose todavía las llamadas recesiones, o sea períodos en los que la tasa de paro es mayor de lo que se considera normal o natural.

En el concepto de parados, no se incluyen aquellos que se hallan en edad escolar, los jubilados, las amas de casa o madres de familia; ni las personas que se encuentran en prisión o instituciones mentales, puesto que estos últimos, no están disponibles para tareas productivas. La tasa de paro se calcula como un porcentaje de la fuerza laboral total.

Según Santos Pérez, manifiesta que: “En los países, que él denomina subdesarrollados, generalmente se acierta un alto índice de desempleo y sub-empleo; sobre todo el desempleo denominado estructural; en los países desarrollados, generalmente, este desempleo estructural es menor. Pero ello, también se debe a la calificación de la fuerza de trabajo que generalmente es muy baja. Por calificación, se

⁵⁵ Santos Pérez. **Ob. Cit.** Págs. 55 y 56.



entiende la preparación o entrenamiento con habilidad técnica para desempeñar determinados empleos”.⁵⁶

Otra clasificación de desempleo, denominado desocupación, establece la siguiente:

- a. “Desocupación completa: Es la situación en la cual se encuentra, quien carece en absoluto de trabajo.
- b. Ocupación irregular e infra-ocupación: Se manifiesta la ocupación irregular, cuando falta la continuidad del trabajo. Ejemplo: Es el caso de los ocupados durante ciertos días a la semana o en semanas alternadas, o con otras interrupciones, variables o periódicas.
- c. Infra-ocupación: Se da cuando los trabajadores no logran desempeñarse durante un número de días o de horas diarias; suficientes, para poder proporcionarle un medio de subsistencia y un nivel de vida decorosa.
- d. Desocupación friccional: Esta clase de desocupación, se manifiesta provocada por los individuos que forman la oferta de mano de obra no calificada. Es decir, los trabajadores desocupados, no tienen calificación que se necesita; ni se localizan en los lugares adecuados para satisfacer dicha demanda.
- e. Desocupación estacional: Es la producida en ciertas industrias por las variaciones periódicas debido a mudanzas o el cambio de moda.
- f. Desocupación estructural: Tipo de desocupación que se origina en determinadas industrias o localidades por un cambio en la demanda. De tal manera, que afecta la base de la estructura económica de un país”.⁵⁷

⁵⁶ **Ibid.** Pág. 493.

⁵⁷ OMEBA. Enciclopedia jurídica. **Ob. Cit.** Pág. 606.



La disminución del comercio internacional luego de la Guerra Mundial, en que entró una contracción drástica en la demanda de mano de obra en las industrias británicas de exportación, lo que constituye un ejemplo destacado de cambio estructural de esta naturaleza.

La causa inmediata de la desocupación forzosa, reside en el desequilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo.

Cabanellas de Torres, expone la siguiente clasificación de paro forzoso de carácter laboral de acuerdo a las especies más significativas. Previamente a introducirnos en cada uno de ellos, haremos un breve preámbulo al respecto.

Como resultado de periódicas depresiones económicas; el estacional, por la menor actividad que se registra durante los inviernos en la agricultura y en los meses finales de estación en el comercio o industrial de modas; el tecnológico, que elimina la mano de obra por la racionalización industrial. Con mayor generalidad, se distingue entre paro normal y anormal, caracterizado el primero por su periodicidad y por resultar previsibles sus consecuencias, como el de los trabajadores de temporada; mientras que el anormal, posee una causa súbita, como una inundación, que origina la pérdida de una cosecha. El paro parcial se contrapone al total; aunque éste, se circunscribe a una actividad u oficio, ya que no se concibe, por imposibilidad material, al paro forzoso de todos los trabajadores que significaría la desaparición de un país. En lo cronológico, los paros, breves o prolongados, son temporales, por superarse toda crisis individual alguna vez.

- a. El paro tecnológico: Es originado esta clase de paro de índole laboral, cuando el progreso mecánico o de forma automática de una industria o servicio, la racionalización de las prestaciones o la mejor organización de una empresa provoca, el mayor aprovechamiento de la mano de obra o por menores necesidades de ella, un excedente de persona. Este fenómeno, que puede resumirse expresando: a más máquinas, menos hombres; o, a trabajo mejor organizado,



menos agentes. Se tornó patente y comenzó a delinear uno de los problemas laborales y sociales más candentes desde los albores del industrialismo del XVIII.

Cuando el progreso tecnológico, desde la posición empresarial, logra el doble objetivo de producir más que antes con menos personas, existiendo la posibilidad de eludir mejor el paro tecnológico. El personal despedido por aquellas causas o el no ingresado desde la innovación técnica puede orientarse hacia las ocupaciones intensificadas en conexión con ese mayor rendimiento, entre ellas las impuestas por un mayor transporte, una distribución más amplia y una venta también ensanchada.

b. El paro cíclico: Proviene el mismo de los períodos alterativos de prosperidad y de depresión económicas en una interpretación de la producción y de los negocios que algunos quieren elevar, de experiencia más o menos reiterada, y dentro de una regularidad discutible, a la jerarquía de la ley inflexible en su rotación, con ajuste al cese cronométrico en el correr del tiempo.

El paro que se califica de cíclico corresponde a una de las manifestaciones más sensibles de la fase de perturbación laboral y social de los ciclos económicos.

En una variedad de este paro mencionado, ajustado a relativa periodicidad y de raíz monetaria muy definida, se habla de índole coyuntural, originado por un sobrante de numerario que se invierte en la expansión industrial. Si tal proceso, empieza por provocar simultáneamente un aumento de las fuerzas de trabajo y un mayor consumo, por ausencia de ponderación productora o por exceso de consumo, surge una fase de contracción, caracterizada por la iliquidez o escasez de dinero, por la restricción del crédito, o corta edad de los consumidores y por la perturbación final de todo el proceso industrial y económico.

c. La desocupación estacional: Este paro se caracteriza por su previsibilidad mayor o menor, mensurable para los concededores e interesados con error máximo de pocos días. Pues a diferencia del trabajador por tiempo indeterminado, el de temporada,



sabe perfectamente que al desempeño de esa tarea le llegará a corto plazo el término. De manera que a la ocupación estacional siga otra armónica para asegurar la continuidad de su existencia.

Donde adquiere caracteres más inquietantes el paro estacional es en los trabajos rurales, cuando labores y cosechas dejan considerables espacios sin ocupación probable a los campesinos que carecen de puesto fijo en las fincas.⁵⁸ La solución de este último paro estacional no ha encontrado aún un grado satisfactorio.

El desempleo estacional cuya característica es que varía con las estaciones del año debido a las diversas fluctuaciones estacionales en la oferta o demanda de trabajo. Se dice que es estacional, por referirse al que se produce por la demanda fluctuante que existe en ciertas actividades, como la agricultura, por dar un ejemplo.

d. El desempleo friccional: Podemos denominarlo así, el producido por cambios de actividades o lugar de prestación de los servicios por parte de los trabajadores. Por lo común, esta desocupación se debe a la voluntad de los propios trabajadores, que abandonan un empleo por otro mejor, situado a veces en localidad distinta, que incluso les obliga a mudarse de domicilio. Como no falta una seguridad completa de reemplazo, éste, suele ser de corta duración y afecta a reducido número de agentes. En los países más industrializados, donde resulta frecuente la oportunidad de mejorar de ocupación, y está al alcance de cualquier trabajador, este paro friccional, que económicamente no plantea serio problema representa un índice estadístico nada despreciable, por ejemplo el caso de Suecia, donde se registra hasta un 30% de cambios en este tema.

El paro friccional tiene una modalidad que es el reverso de la situación antes considerada: existe también un cambio en el trabajo, pero no se debe a los trabajadores, sino a las empresas, que se trasladan de un lugar a otro de población. En

⁵⁸ Cabanellas de Torres. **Ob. Cit.** Págs. 697 a la 700.



tal supuesto, algunas convenciones laborales y disposiciones del poder público señalan una compensación económica para los perjudicados por el traslado.

Así por ejemplo, el hecho se ha registrado en las industrias textiles de nueva Inglaterra que emigraban hacia el sur. Lo cual llevó consigo un desempleo elevado entre los obreros textiles que vivían allí donde tenían las primitivas fábricas. Otros casos, los provoca la contingencia del estrago bélico, que aconseja a las empresas alejarse hacia las fronteras. Otro motivo determinante de estas evasiones, reside en la presión fiscal, cuando se torna comparativamente insostenible en ciertas marcas. La situación se produce con mayor facilidad, debido a disparidades legislativas en los Estados de régimen federal.

Finalmente, para preservar la salud, la seguridad y la comodidad de la población, se compele el traslado de los establecimientos peligrosos, molestos o insalubres, a cierta distancia de los núcleos urbanos.

La singularidad de esta desocupación, reside en su carácter exclusivamente local y en una compensación casi automática, porque tanto los trabajadores no puedan seguir al establecimiento, han de ser reemplazados allí donde aquel se reinstale.

El paro friccional, retornando ahora a la primera de sus especies, es una consecuencia de la libertad de los trabajadores para cambiar de empleo y para mejorar de ocupación. Por eso, adquiere mayor intensidad en los países de libre empresa y gran prosperidad; mientras que resulta desconocido en la práctica en los regímenes colectivistas, donde los trabajadores quedan afectados a sus empleos con sujeción no menos que la de los siervos medievales de la gleba al terruño.

Haciendo el análisis de esta clase de desempleo de carácter friccional, el cual se da por rotación, búsqueda y por desajuste laboral, debido a las discrepancias entre las características de los puestos de trabajo y de los trabajadores, que surgen aún cuando el número de puestos de trabajo coincida con la cantidad de personas dispuestas a trabajar.



Lo antes expuesto, se refiere a los trabajadores que van de un empleo a otro para mejorarse lo cual es común en Guatemala en búsqueda de compensativa oportunidad de nivel de vida. Siendo este tipo de carácter temporal; y, no representa un problema económico, por lo que el desempleo friccional se da de manera constante.

e. Paro estructural. La calificación de estructural que a esta desocupación se refiere, tiende a centrar su motivación precisamente en una alteración nociva en las estructuras fundamentales de la producción: el capital y el trabajo. La perturbación, y no de índole social, entre una y otra de las fuerzas productoras suele deberse a que el trabajo existente resulta excesivo como mano de obra en relación con las oportunidades ofrecidas por el capital; naturalmente, cuando se produce la inversa, cuando las posibilidades del capital rebasan a la capacidad laboral de los trabajadores, se plantea otro generador del problema: el de frenar la expansión nacional o requerirse el complemento de trabajadores mediante migraciones internas con el concurso de inmigrantes extranjeros.

Como soluciones de este paro, uno de los más temibles, precisamente por la incapacidad de absorción de la mano de obra, y la perspectiva de larga inactividad para los parados forzosos, se recomienda la corrección funcional de las industrias, para dotarlas de mayor capacidad de personal y la creación o atracción de capitales con adecuados estímulos para emprender nuevas actividades o para ampliar las ya existentes.

La acción oficial es la más movilizadora ante esta manifestación del paro forzoso, a fin de que promueva la explotación de nuevas fuentes de riqueza o se esfuerce por crear corrientes de trabajo justificadas por la vía de obras públicas sobre todo.

Se puede inferir entonces, que el desempleo estructural, corresponde técnicamente a un desajuste que se da entre la oferta y demanda de los trabajadores. Esta clase de desempleo, podemos decir que es más pernicioso que el estacional y el friccional. En esta variedad de desempleo, la característica de la oferta suele ser distinta a la de la



demanda lo que hace posible que un porcentaje de la población no pueda encontrar empleo de manera sostenida.

Por lo anteriormente mencionado, los economistas ligados al Estado, no admiten que un país esté bajo este tipo de desempleo; pues constituye una situación grave para una población asalariada de un sector determinado. Además, en un contexto de libre mercado, se suma a la crisis de las masas asalariadas la de las medianas y pequeñas empresas que no logran adaptar su respuesta a las crisis cíclicas del sistema capitalista en la que sólo los grandes conglomerados empresariales - *holding* - pueden funcionar.

Por otro lado, el factor tecnológico es un elemento a considerar permanentemente en las crisis capitalistas. La fusión de las empresas motrices del sistema, que incurren en monopolio, y el constante progreso tecnológico el cual hace que la mano de obra sea menos requerida en alta tecnología, desplazándose de esa manera, las grandes masas de personas hacia trabajos informales o de carácter precario, como por ejemplo a las maquilas, donde ganan muchas veces salarios míseros y donde además, violan constantemente sus derechos laborales; dando esto como resultado un inestable ingreso para sobre-vivencia y el de su familia que dependen económicamente de ellos. Siendo las características principales de un desempleo de tipo estructural las siguientes:

- a. Un desajuste sostenido entre la calidad y características de la oferta y la demanda.
- b. La desadaptación del conjunto de los actores económicos respecto a la economía externa e incapacidad del mercado interno para paliar esa diferencia.
- c. Obsolescencia gráfica de un modelo productivo determinado.

Efectos sociales: “El primero de los efectos negativos que el paro obrero consiste en agudizar el genérico problema social y en colocar a los directamente afectados por el desempleo, cuando carecen de subvenciones, así sean mínimas, en estado de tensión propicio a las subversiones más súbitas y vehementes”.⁵⁹

⁵⁹ *Ibid.* Pág. 701.



Aunque, esa molestia no pueda concretarse por falta de cohesión laboral, como sucede en ciertas regiones asiáticas y africanas por el rigor y hasta terror del aparato represivo estatal en regímenes de continentes, más civilizados, pues puede evitarse, ni esconderse largamente, es la pobreza progresiva y la miseria plena, que provoca la persistencia en la situación del parado forzoso, con entrega a las actitudes extremas que la desesperación dicta, como las de la mendicidad y el robo de artículos alimenticios, incorporado a los sectores de la hampa más propensos en sus expresiones mayores contra la propiedad y la vida.

A medida que la desocupación va sumando días, semanas y meses, los gastos de las cortas reservas, la explotación de la solidaridad ajena y el consumo de algunos subsidios temporales van determinando otros males sociales; como el empeoramiento de la vivienda y la instalación en ambientes propicios para contraer enfermedades por inobservancia de preceptos higiénicos y por las menores resistencias orgánicas de los individuos mal alimentados.

Consecuencias económicas: La crecida contingente de trabajadores desocupados es un factor acelerador de las perturbaciones en el proceso de la producción. Es por ello, que cada obrero en paro forzoso, es un consumidor que desaparece y se restringe al mínimo vital; de manera e imposibilidad por menor capacidad adquisitiva repercute en el sector capitalista, cuyos artículos o productos se estancan en los comercios y depósitos sin ágil salida han de mantenerse la prestación de servicios públicos con una disminución creciente de usuarios y con intensidad mínima por parte de los mismos.

Al perturbarse de tal manera producción y consumo, se deterioran paralelamente los ingresos públicos, dado que más de los impuestos, son proporcionales a la producción y por lo que respecta al capital; y a las retribuciones, cuando se grava en mayor o minúscula medida al trabajo; el consumo, cuando lo contributivo pesa principalmente sobre el proceso de la compraventa.



En términos generales, se declara que: la desocupación engendra, la disminución de los consumidores actuales sobre la baja de producción y ésta, determina por lo innecesarios nuevos despidos. Keynes, observa que el efecto depresivo en lo económico se produce en proporción creciente, por el resultado multiplicador que en el proceso significa cada nueva restricción de la demanda.

Para romper el círculo vicioso entre las sucesivas disminuciones del consumo y de la producción de la demanda y de la oferta, suele llegarse a un ajuste para los productores y operarios, basados en precios altos y en salarios bajos. A fin de que permitan soportar a las empresas, con reducido desembolso por la mano de obra, y remunerativa producción.

Haciendo un análisis de lo anterior, la presencia de un elevado número de desempleo, conlleva un problema tanto económico como social. Por una parte, como dificultad económica, es un despilfarro de valiosos recursos como lo es la fuerza de trabajo humana. Como inconveniente social, es una fuente de enormes sufrimientos, ya que los trabajadores desempleados tienen que sobrevivir con una renta por debajo de los medios necesarios para subsistir afectando de manera emocional patéticamente a las familias de los que dependen económicamente de la población económicamente activa.

Regularmente, los países experimentan elevados niveles de desempleo que persisten durante largos períodos, a veces hasta diez años; siendo un ejemplo lo ocurrido en los Estados Unidos durante la gran depresión, que comenzó en 1929. En pocos años, el desempleo aumentó de tal manera, que afectó a casi una cuarta parte de la población trabajadora; en tanto, la producción industrial se redujo a la mitad.

4.4. Directivas de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en materia de desocupación

La lucha contra el desempleo constituye uno de los objetivos enunciados en el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, mostrando continuidad en preocupación tan fundamental, en la Declaración de Filadelfia, parte



integrante, como anexo, de dicha Constitución, se reconoce la obligación solemne de la O.I.T de fomentar, entre todas las naciones, programas que permitan concretar el pleno empleo y la elevación de los niveles de vida. El problema de la desocupación laboral forzosa ha sido tratado, cada año, y en forma regular, en las memorias anuales del director general de la Oficina Internacional del Trabajo.

Por ello, desde la primera conferencia, la reunida en Washington, en 1919, la Organización Internacional del Trabajo sugiriera la adopción de medidas con referencia al paro forzoso. Se aprobó la obligación de llevar estadísticas, la implantación de oficinas de colocación, que debían activarse en épocas habituales de paro, y la organización de seguros contra este flagelo social. La realidad es que lo propuesto no se llevó a ejecución; tal vez por poseer más bien un carácter informativo y de organización, por demás impracticable ante la pavorosa magnitud del paro forzoso en la posguerra iniciada en aquel año; cuando los paralizados obligadamente eran en casi todos los países millonarios por su número.

“En 1935, al adoptarse la semana de 40 horas en el Convenio 47, se tuvo en cuenta la contribución que representaba para ocupar a mayor número de trabajadores. Finalmente, la Recomendación 72, aprobada en 1944 concerniente al Servicio de Empleo, tienda a la completa utilización de las fuerzas productivas.

Con posterioridad, y ratificando así por la tática que el del paro forzoso ha dejado de constituir el más acuciante de los problemas sociales modernos, grado que alcanzó durante la tregua entre ambas guerras mundiales; la O.I.T no ha visto precisada a articular nuevas resoluciones de fondo en la cuestión”.⁶⁰

Haciendo un análisis de lo anterior, concluyo que el desempleo es un riesgo de carácter social, el cual se da en diversas formas y tiene diferentes calificativos, afectando mayormente aquellos países subdesarrollados y más aún, a los del tercer mundo; es decir, los pobres. Al respecto, no basta emitir convenios y tratados internacionales

⁶⁰ **Ibid.** Pág. 709 y 710.



como los de la OIT referente a esta materia; si no existe en cada país, voluntad y un esfuerzo por cambiar las bases y estructura de naturaleza: económico, político y social para resolver este flagelo.

4.5. Análisis jurídico del desempleo como contingencia de carácter social

Previo a realizar un análisis de carácter jurídico sobre el desempleo, haré mención que Guatemala, tiene causas muy profundas en cuanto a su estructura de carácter económico, político y social. Haciendo un embozo, primero se da la conquista y con ello, el saqueo de las riquezas del país; la esclavitud a la que son sometidos los conquistados; el sometimiento al trabajo forzado y la distribución de grandes cantidades de tierras convertidas en latifundios en manos de pocas personas de la oligarquía las cuales, aún perduran. El doctor honoris causa Severo Martínez, expone de manera enriquecedora lo que anteriormente he referido.

Posteriormente, se da la revolución de 1944, la cual hace verdaderos cambios significativos para las bases del país. Avanzando así, en la educación, la seguridad social, la distribución de tierra, logrando mejores condiciones de vida entre otras. Emitiendo el primer Código de Trabajo, la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social como ente encargado de la seguridad referida. Y, a la vez, la ley orgánica que lo regirá, además de la Constitución Política de la República de Guatemala en la que se dejaron plasmados e instituidos principios fundamentales para el desarrollo de la nación. Es notable la voluntad de carácter político y conciencia social que existía en ese entonces en el gobierno de turno. Muy distantes de este ejemplo a seguir, los gobernantes de ahora, no tienen el mínimo interés en hacer cambios radicales y estructurales; y menos contar con un plan de gobierno permanente para gobernar con justicia social. Cuyas consecuencias, el gran índice de desempleo y violencia en el país.

El desempleo es un fenómeno de carácter social, íntimamente relacionado a lo político y económico. Por lo que se considera oportuno, realizar estudios de carácter científico y



técnico que permita crear fuentes de trabajo, e implementar una auténtica voluntad de cambio en los gobiernos; la creación de un seguro de desempleo optativo de manera voluntaria para prever esta clase de riesgo de carácter social; el cual ya ha sido implementado en países desarrollados, y que el mismo, sea normado como un riesgo en la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. No obstante, existe el Convenio 122 de la OIT que trata específicamente sobre la política del empleo.

En el tema de la globalización, Guatemala debe fomentar la capacidad técnica y científica de las personas que trabajan, para la elaboración de productos y servicios de calidad y promover exportaciones a gran escala; y así, generar empleos de diversa índole. Además, que las instituciones tutelares de los trabajadores; como lo es el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y sus diversas dependencias velen por el estricto cumplimiento de las leyes laborales para propiciar una estabilidad en la población económicamente activa. Suscribir acuerdos entre instituciones del Estado y empresas privadas para el desarrollo, productividad y por lo mismo, crear fuentes de empleo e ingresos de carácter económico.

Es necesario abordar el asunto de migración de los nacionales, ya que actualmente, las remesas han sido un factor determinante para el sostenimiento de la economía del país, caso contrario, han menguado con la masiva deportación de personas; principalmente las realizadas por los Estados Unidos de Norteamérica.

De lo expuesto, concluyo manifestando que el país tiene riqueza humana y material. Somos arquitectos de nuestro propio destino; debemos ser responsables y conscientes del papel que tenemos dentro de la sociedad guatemalteca. Estudiar, trabajar, proponernos metas, brindarnos apoyo mutuo; siendo solidarios unos con otros. No interponiendo el interés propio; sino el de todos. Para que juntos lleguemos a ser una gran nación.





CONCLUSIONES

1. El desempleo es un fenómeno de carácter económico social, el cual afecta a la mayoría de países tanto desarrollados como subdesarrollados; y en mayor escala, a los llamados del tercer mundo, como es el caso de Guatemala, por sus características económicas y de desarrollo atrasado cuyo origen es latifundista y de conquista.
2. El envío de remesas de los guatemaltecos a sus familiares, genera divisas y constituye un elemento importante para la economía interna del país; por lo que, ante la masiva deportación histórica de inmigrantes desde los Estados Unidos de Norteamérica durante la administración de los presidentes George W. Bush y Barack Obama, ha incrementado el desempleo.
3. La Seguridad Social, se encuentra instituida en el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y encomendada al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS; el cual se rige por su Ley Orgánica Decreto 295 del Congreso de la República de Guatemala, y Reglamentos que emite su Junta Directiva; y dentro de las mismas, el desempleo no está contemplado como riesgo.
4. El desempleo ha sido tratado normativamente por medio de los convenios de la OIT; específicamente el 122, que trata sobre la política del empleo. Sin embargo, en otros países en su normativa interna lo tienen contemplado como un riesgo y cubierto a través de un seguro cuya naturaleza es privado. No así, en la ley de Guatemala donde es posible instituirlo tomando en cuenta la legislación comparada.
5. En Guatemala, el desempleo constituye un riesgo de carácter social, que afecta a la mayoría de personas con capacidad para trabajar. Siendo bajo el índice de población económicamente activa (PEA), ya que actualmente, no existe una política

entre el sector público y privado para contrarrestar esta problemática por parte del Estado, como garante de la seguridad y bienestar social.





RECOMENDACIONES

1. Para disminuir el desempleo en Guatemala, el Estado debe propiciar políticas eficaces de carácter económico, social y laboral en conjunto con la cámara agrícola, del comercio, de la industria y el sistema financiero del país; asimismo, la creación de un programa efectivo que contenga las condiciones necesarias para crear fuentes de empleo.
2. El Estado de Guatemala, debe promover políticas específicas con Estados Unidos y otros países de Europa en el tema de los inmigrantes. Para que de forma legal, aseguren su estadía en esas naciones, y el ingreso de divisas al país. Además, es necesario implementar una condicionante para que cierto porcentaje de las remesas se inviertan para generar ingresos y redistribución de la riqueza.
3. El desempleo, es un riesgo de carácter social. Por lo que es necesario que el Congreso de la República de Guatemala, lo legisle como tal, y reforme la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en el Artículo 29; agregando la literal j, en la cual quede contemplado, y se emita el Reglamento respectivo que desarrolle el mismo.
4. Es necesario que el Estado de Guatemala ratifique el convenio de la OIT número 122 que trata de la política sobre el empleo, para hacer legalmente viable la creación de un seguro en caso se de el desempleo. Pudiendo ser éste, optativo para quién lo desee. Y, a la vez, estar cubierto contra el mismo, al menos por unos tres o seis meses justificados como opera en otros países.
5. Promover mayores oportunidades de trabajo para hombres y mujeres a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social creando alianza con la iniciativa privada como lo es el CACIF; reestructurando el ámbito de recaudación fiscal, y elevando el nivel de capacidad intelectual y física de las personas por medio de centros de capacitación en carreras técnicas como el INTECAP y otras instituciones afines.





BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL HERRER, Jesús. **Formación general de la seguridad social e higiene del trabajo**. Madrid España: Ed. Tecnos, S.A., 1996.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 12ª. ed.; Argentina: Ed. Heliasta, 1981.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo y Luis Alcalá-Zamora y Castillo. **Tratado de política laboral y social**. Buenos Aires, Argentina: 1t., 2t., Ed. Heliasta S.R.L., 1982.
- FERNÁNDEZ MOLINA, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**. Guatemala: Ed. Inversiones Educativas, 2004.
- GUERRERO, Euquerio. **Manual de derecho del trabajo**. México: Ed. Porrúa, S.A., 1989.
- LAZO CERNA, Humberto. **Tratado de derecho del trabajo y seguridad social**. 4ª. ed.; México: Ed. Instituto mexicana y trabajo social, 1961.
- MEDINA BERMEJO, Joaquín y Jezreel Asaí Rivera Samuel. **Los acuerdos de paz, compendio y análisis de los 36 años de guerra**. 1a. ed.; Guatemala: (s.e.), 1997.
- OMEBA. **Enciclopedia jurídica**. Buenos Aires, Argentina: 8t., Ed. Driskill, S.A., (s.f.)
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario enciclopédico de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Buenos Aires, Argentina. Ed. Heliasta, 1981.
- PEÑATE RIVERO, Orlando. **Orden económico y seguridad social**. Guatemala: Ed. Estudiantil FENIX, 2007.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española**. España: Ed. Espasa Calpe, S.A, 1979.
- SANTOS PÉREZ, **Introducción a la economía**. 4ª. ed., Guatemala: Ed. Académica Centroamericana, 1981.
- <http://www.conaval.gob.pa/Eventos/2006/monoSixtoBarrigaArosemena.pdf> (15 de junio de 2008).
- http://www.inapgt.com/Registro_Inst/Ejecutivo/Entidades_descentralizadas/igss.php (15 de junio de 2008).



Legislación:

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

Convenio 122 de la OIT. Sobre la Política del Empleo. Ratificado el 14 de septiembre de 1988.

Convenio 159 de la OIT. Sobre la readaptación profesional y el empleo. Ratificado el 5 de abril de 1994.

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

Código del Trabajo. Decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala, 1947.

Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Decreto 295 del Congreso de la República de Guatemala. Creado el 30 de octubre de 1946.

Reglamento sobre la invalidez, vejez y sobre vivencia. Acuerdo 11-24 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Publicado el 19 de marzo de 2003.