

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 48 DEL DECRETO 63-88 DEL CONGRESO DE  
LA REPÚBLICA DE GUATEMALA LEY DE CLASES PASIVAS DEL ESTADO**

**GERARDO ALFONSO ZALDAÑA ACEVEDO**

**GUATEMALA, AGOSTO DE 2010**

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 48 DEL DECRETO 63-88 DEL CONGRESO DE  
LA REPÚBLICA DE GUATEMALA LEY DE CLASES PASIVAS DEL ESTADO**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**GERARDO ALFONSO ZALDAÑA ACEVEDO**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, agosto de 2010

**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. Luis Fernando López Díaz  
**VOCAL IV:** Br. Mario Estuardo León Alegría  
**VOCAL V:** Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada  
**SECRETARIO:** Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic. Gerardo Prado  
Secretario: Licda. Gloria Melgar de Aguilar  
Vocal: Lic. David Sentes Luna

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. Ricardo Alvarado Sandoval  
Secretario: Licda. Ángela Aída Solares Fernández  
Vocal: Licda. Norma González Dubón

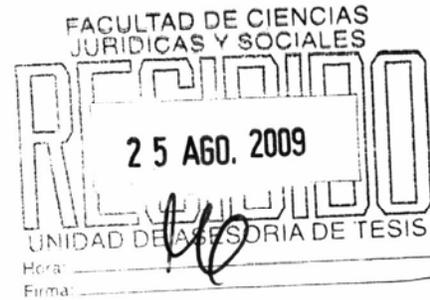
**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y del Examen General Público).

*Licda. María Teresa Merlos*  
Abogado y Notario



Guatemala, 25 de agosto de 2009.-

Lic. Carlos Manuel Castro Monroy  
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria



Licenciado Castro Monroy:

En forma respetuosa me dirijo a usted, para informarle que en cumplimiento del cargo recaído en mi persona, según resolución de fecha veinte de abril de dos mil nueve, emitida por esta Coordinación, donde se me nombró asesor de tesis del bachiller **GERARDO ALFONSO ZALDAÑA ACEVEDO**, en la elaboración de su trabajo titulado: **ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTICULO 48 DEL DECRETO 63-88 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA LEY DE CLASES PASIVAS DEL ESTADO.**

Cumpliendo los requisitos dispuestos en el Artículo 32 del normativo, para la elaboración de la tesis de Licenciatura y del examen general público de esta Unidad Académica. El contenido científico, técnico, metodológico y bibliográfico, constituye un aporte al evidenciar el problema planteado, al no poder optar una persona a más de una pensión por parte del Estado. El empleo de los métodos y técnicas de investigación fueron congruentes a la problemática planteada.

La redacción clara y fluida del documento, refleja un buen manejo de los datos empíricos y de los elementos teóricos utilizados. Desde el punto de vista técnico fue correcto el uso de la metodología basada en el uso de los métodos deductivo e inductivo, utilizando las técnicas de investigación documental, bibliográfica, la observación y otros.

La presente investigación refleja además la combinación de metodologías de análisis cuantitativas y cualitativas; las unidades de análisis fueron abordadas a través de las técnicas de entrevista, grupo focal y análisis de contenido, permitiendo intercalar los datos empíricos recolectados en el trabajo de campo con nociones jurídicas sobre trabajo y el derecho laboral.

21 Calle 7-75 Zona 1, Oficina 303,  
Edificio "Oficentro" Guatemala.  
Teléfonos: 5208 4866, 22534319

María Teresa Merlos  
ABOGADO Y NOTARIO

*Licda. María Teresa Merlos*  
Abogado y Notario

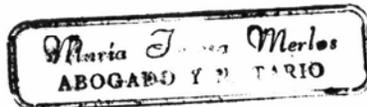


Las conclusiones extractan las principales relaciones construidas a partir de los resultados empíricos y de la reflexión teórica desarrollada en los diferentes capítulos y guardan coherencia con las recomendaciones; la bibliografía utilizada fue la adecuada al tema.

El estudio de tesis del bachiller Zaldaña Acevedo es un estudio socio jurídico de gran importancia, constituye un aporte a la sociedad guatemalteca, especialmente a los trabajadores del Estado de Guatemala y a la comunidad académica. Por lo tanto, he determinado que este trabajo cumple con los requerimientos académicos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en ciencias jurídicas y sociales y del examen general público, en consecuencia es procedente emitir **dictamen favorable** para que el mismo pueda ser sometido a las siguientes fases del procedimiento.

Atentamente,

**Licda. María Teresa Merlos**  
**Abogado y Notario**  
Colegiado No. 4,636



21 Calle 7-75 Zona 1, Oficina 303,  
Edificio "Oficentro" Guatemala.  
Teléfonos: 5208 4866, 22534319



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 agosto de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) LUCILA HERNÁNDEZ OSCAL, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante GERARDO ALFONSO ZALDAÑA ACEVEDO, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 48 DEL DECRETO 63-88 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA LEY DE CLASES PASIVAS DEL ESTADO".

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/crla.



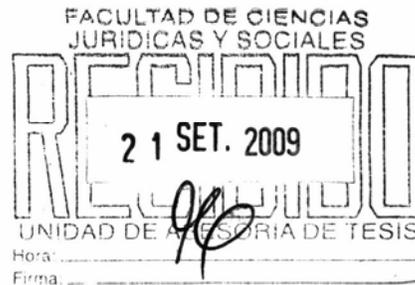
**LICDA. LUCILA HERNÁNDEZ OSCAL  
ABOGADO Y NOTARIO**

**18 CALLE 16-02 ZONA 6, COLONIA CIPRESALES, GUATEMALA C. A.  
Teles. 2220-4227 2251-0039**

Guatemala, 16 de septiembre de 2,009.-

Licenciado:

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



Licenciado Castro Monroy:

De acuerdo con el nombramiento emitido por esa unidad con fecha 26 de agosto de 2009, en el que se dispone nombrar a la suscrita como Revisora del trabajo de tesis del Bachiller **GERARDO ALFONSO ZALDAÑA ACEVEDO** a usted informo: El postulante presentó el tema "Análisis Jurídico Del Artículo 48 Del Decreto 63-88 Del Congreso De La República De Guatemala Ley De Clases Pasivas Del Estado".

Luego de efectuar varias revisiones minuciosas y sistemáticas, del trabajo de investigación realizado y practicadas satisfactoriamente las modificaciones solicitadas al bachiller, de conformidad con lo establecido en el Artículo 32 del Normativo, para la Elaboración de Tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del examen general público, que preceptúa: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de las 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 estime pertinentes."

En base a la norma invocada, me permito resaltar que el trabajo realizado posee un excelente contenido técnico y científico, en el que utilizó bibliografía de autores nacionales e internacionales, relacionadas con la materia, así como la legislación concerniente a la Ley de Clases Pasivas Del Estado, arribando a conclusiones y recomendaciones importantes, que deben ser tomadas en cuenta las que constituyen un aporte para que las personas hagan valer sus derechos que les corresponde ya que



**LICDA. LUCILA HERNÁNDEZ OSCAL  
ABOGADO Y NOTARIO**

**18 CALLE 16-02 ZONA 6, COLONIA CIPRESALES, GUATEMALA C. A.  
Teles. 2220-4227 2251-0039**

con relación a que se adquiera más de un derecho a pensión conforme la Ley, las personas solamente podrá percibir a su elección una de ellas.

El resultado obtenido por parte del autor, es producto de la aplicación de los métodos deductivo e inductivo, al haber desarrollado algunas áreas del trabajo, partiendo de casos particulares para concluir en resultados de carácter general, y partió de lo general hacia lo particular. Asimismo, se basó en el método analítico, a través de éste, investigó y llegó a la conclusión de que en la práctica, el planteamiento de esta figura es perjudicial para todas las personas que tengan derecho a jubilación por parte del Estado, y no se hace valer siendo que se dan los presupuestos para que se de la modificación del artículo analizado de la ley en mención, y finalmente el sintético, ya que con base a éste especificó los fundamentos que la hacen arribar a las conclusiones de la investigación desarrollada.

Considero que el trabajo fue elaborado en un perfil técnico y científico, ya que se profundizó y abarcó todo lo relacionado al tema, lo que se ve reflejado en la secuencia que se le asignó al desarrollo de toda la temática, las aportaciones conclusiones y recomendaciones a que arriba el investigador, en el que utilizó las técnicas pertinentes, como lo es; la observación, que obtuvo al analizar los casos de procedencia para la obtención de una pensión por jubilación del Estado; y en la documental, recurrió a las fichas bibliográficas de trabajo, cita textual, resúmenes, comentarios y sus opiniones personales.

Por lo anterior indicado al haberse llenado los requisitos de carácter legal, técnico y profesionales exigidos por esa unidad académica me permito emitir mi **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el presente trabajo de investigación par que se pueda ser discutido en el examen público de tesis, previo a optar el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Con muestras de mi consideración, sin otro particular.

Atentamente,

**LICDA. LUCILA HERNÁNDEZ OSCAL  
ABOGADO Y NOTARIO  
CÓLEGIADO 4,129**

LICENCIADA  
*Lucila Hernández O.*  
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, veinte de julio del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante GERARDO ALFONSO ZALDAÑA ACEVEDO, Titulado ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 48 DEL DECRETO 63-88 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA LEY DE CLASES PASIVAS DEL ESTADO. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

MTCL/sllh.

## DEDICATORIA

**A DIOS:**

Por su infinito amor y misericordia, recibe toda la gloria, honra y honor al bendecirme con la fuerza de voluntad necesaria para alcanzar y cumplir mis metas.

**A:**

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala y en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

## ÍNDICE

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

### CAPÍTULO I

1. Jubilación.....	01
1.1. Etimología y generalidades .....	02
1.2. Definición .....	03
1.3. Antecedentes históricos .....	04
1.4. Clases de jubilación según la doctrina .....	08
1.5. Sistemas de jubilación .....	10
1.6. Precedentes de jubilación convencional en Guatemala.....	12
1.7. La jubilación como un derecho adquirido .....	12
1.8. Analisis juridico de la jubilación establecida en la ley.....	15
1.9. Previsión social .....	21
1.10. Historia de la previsión social.....	23
1.11. Etimología y definición de previsión social .....	29
1.12. Diferencia entre seguridad social y previsión social.....	31

### CAPÍTULO II

2. Seguridad social .....	33
2.1. Definicion de seguridad social.....	34
2.2. Antecedentes historicos .....	38
2.3. Principios que inspiran la seguridad social .....	43
2.4. Derechos que determinan la seguridad social clasificacion .....	44
2.5. Funcionamiento del Instituto Guatemalteco de seguridad social .....	45
2.6. Integración del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social .....	55
2.7. Ministerio de Trabajo y Previsión Social.....	57
2.8. Seguridad social en América Latina .....	58

**CAPÍTULO III**

3. Las pensiones y la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado .....	63
3.1. Definición de pensión .....	64
3.2. Cobertura .....	65
3.3. Formas de contribución.....	66
3.4. Objeto de la Ley de Calses Pasivas Civiles del Estado .....	67
3.5. Clases de pensiones que otorga.....	68
3.6. Financiamiento del régimen .....	71
3.7. Suspensión, prescripción y extinción de beneficios .....	74
3.8. Causas que impiden obtener o gozar de una pensión .....	75

**CAPÍTULO IV**

4. El derecho de gozar a más de una pensión.....	77
4.1. Trámite administrativo de solicitud de pensiones .....	77
4.2. Procedimiento de liquidación .....	81
4.3. Dictamen de la Contraloría General de Cuentas.....	83
4.4. Acuerdos de autorización.....	83
4.5. Análisis jurídico del Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.....	84
4.6. Análisis jurídico de la prohibición contenida en el Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.....	85
4.7. Análisis de las necesidades de las clases pasivas .....	87
4.8. Principios constitucionales que violenta el Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.....	88
4.9. Hecho generador .....	91
4.10. Anteproyecto de ley .....	92
CONCLUSIONES.....	93
RECOMENDACIONES.....	95
BIBLIOGRAFÍA.....	96

## INTRODUCCIÓN

La motivación por realizar el presente estudio, nace de la inquietud que despierta la prohibición establecida en el Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, en el sentido de que un trabajador no tiene derecho a gozar de más de una pensión.

Dentro de la presente investigación, se plantea el problema de la necesidad de establecer las bases legales, a través de las cuales es factible que se pueda dar una reforma a la Ley de Clases Pasivas, en el sentido de que no se le debe prohibir a una persona ser beneficiario de dos pensiones del Estado.

Derivado del estudio y planteamiento del problema, se propuso la siguiente hipótesis: Se debe reformar el Artículo 48, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, porque es deber de este proteger a la persona y a la familia, así como velar por la estabilidad económica financiera de los regímenes de previsión social, con el fin de que ellos cumplan con los objetivos para los cuales fueron creados.

Los métodos empleados para comprobar la hipótesis relacionada, fueron: el inductivo, deductivo, analítico y sintético. El primero se utilizó para el estudio particular de la ley de clases pasivas del estado y establecer juicio de aplicación general. El método deductivo permitió desarrollar conceptos en forma general para aplicarlos en forma particular. El análisis sirvió para el estudio de la bibliografía que sustentó la parte dogmática del mismo y finalmente el sintético se usó en la determinación de las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

Las técnicas de investigación que sirvieron para el desarrollo del presente contenido han sido especialmente las bibliográficas, particularmente las fichas de cita de texto y fichas de autor, mismas que se utilizaron en el acopio de las teorías que han esbozado acerca del tema los distintos tratadistas en doctrina.

El objetivo general fue determinar, si una persona tiene derecho a gozar de más de una de las pensiones de conformidad con la Ley de Clases Pasivas, reguladas en el artículo 48, siempre y cuando se haya cumplido con los requisitos para obtener más de una pensión.

El presente trabajo se dividió en cuatro capítulos. El primero contiene una idea generalizada y conceptos específicos sobre la jubilación, tales como: antecedentes históricos de la misma, su clasificación, y la importancia de la prestación de socorro, que por razones de edad o por cumplimiento en tiempo de servicio, las diferentes clases de jubilación en Guatemala; el segundo, establece un estudio sobre la seguridad social, su definición, antecedentes históricos de la misma, sus principios y funcionamiento del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. El tercero; se enfoca en las pensiones y la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, su definición, su fuente de financiamiento, cobertura y formas de contribución; así mismo en el capítulo cuarto se desarrolla la problemática existente, en el Artículo 48 de esta Ley la que se regula la prohibición de que una persona pueda gozar de más de un derecho a pensión; sin embargo si por determinadas circunstancias, en una misma persona recae el pago de dos pensiones y se ha contribuido al Estado por las mismas, no debe privárseles de ellas, ya que si ha cumplido con los requisitos para optar a las mismas, es un derecho adquirido del cual no se le debe privar, solamente por el hecho mismo de recaer sobre la misma persona, pero provocada por distinto hecho generador, así como el derecho del ser humano a gozar de más de una pensión.

El presente estudio ha de servir para beneficio de las clases pasivas del Estado de Guatemala. La clase trabajadora del Estado, denominada clases pasivas, constituye la fuerza humana que impulsa a la administración pública en la consecución de sus fines y el logro de sus objetivos. En respeto y dignidad a dichos sujetos, se ha desarrollado el presente trabajo de investigación.

Sirva el presente trabajo como una aproximación a la clase trabajadora del Estado de Guatemala.

## CAPÍTULO I

### 1. Jubilación

Nombre que recibe el acto administrativo por el cual un trabajador activo, ya sea por cuenta propia o ajena, pasa a una situación pasiva o de inactividad laboral; luego de alcanzar una determinada edad máxima legal para trabajar o bien haber completado el tiempo de servicio que se requiere para ello dentro del Estado.

Para compensar la pérdida de ingresos que se deriva de esta situación, al favorecido de ella se le reconoce una prestación de carácter económico, que suele consistir en una renta mensual.

Entre sus características más sobresalientes están el de ser vitalicia y extinguirse sólo con la muerte del beneficiario.

Generalmente esta cesantía de actividades es voluntaria, por tanto no es requisito indispensable cumplir con la edad que la ley regula para ello, si bien es cierto que en la mayoría de los países como el nuestro, se establecen normativas que la definen, habitualmente en alrededor de los 65 años.

Actualmente estos parámetros son objeto de revisión en diferentes Estados, considerados desarrollados, ya que en ellos la esperanza de vida se prolonga, trayendo

como consecuencia lógica un incremento en el costo social de las jubilaciones y con ello la necesidad de mayores ingresos para mantener los modernos sistemas que aplican el citado beneficio.

De ella se pueden diferenciar dos modalidades: Contribución obligatoria y contribución voluntaria.

Contribución obligatoria: Es la que se financia por las contribuciones efectuadas al sistema por los propios trabajadores a través de sus cotizaciones o aportaciones que se hace a través de las instituciones estatales en las que prestan o han prestado sus servicios, y la cual es obligatoria por la ley.

Contribución voluntaria: Esta destinada a los empleados civiles del Estado, que laboran por el sistema de planilla, para quienes no es imperativo el financiamiento de dicho régimen, pero pueden optar a ella, siempre y cuando aporten de forma mensual o quincenal las cuotas que se requieren para ello.

### **1.1. Etimología y generalidades**

En su acepción gramatical, jubilación procede del vocablo latín *yobel*, que quiere decir júbilo, aunque en muchos de los casos esta significación no tenga relación con lo que acontece en la época actual, ya que en la realidad en la cual se vive, no son muchas las

personas que quieran disfrutar de ella, puesto que financieramente recibirían menos de lo que perciben en situación laboral activa.

Además desde el momento de pensar en esta posibilidad, se tiene que estar preparado económicamente, ya que su trámite en la mayoría de casos es tedioso, engorroso, de largo plazo y como consecuencia oneroso, además en variadas oportunidades se ve condenado a la estrechez de capital en los últimos años de vida del beneficiario.

## **1.2. Definición**

Entre las principales definiciones que del término jubilación se pueden mencionar, se encuentran:

“La jubilación es un status o situación jurídica que se adquiere cumplidos los requisitos especificados en la ley y de la cuál nace para su titular, el derecho o percibir de una caja de previsión una prestación en dinero, de carácter vitalicio y de pago periódico.”<sup>1</sup>

“La continuación por parte del Estado de la remuneración correspondiente al funcionario que cesó en el ejercicio de sus funciones por ancianidad, o incapacidad física, habiendo cumplido las condiciones legales.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cordini, Miguel Ángel. **Derecho de la seguridad social**, Pág. 71.

<sup>2</sup> Bielsa, Rafael. **Derecho administrativo y ciencia del derecho**, Pág. 83.

“La cuantía o importe de lo que se percibe sin prestación del servicio actual y por la actividad profesional desplegada hasta alcanzar cierta edad o encontrarse en otra situación, como la invalidez, que anticipe tal derecho o compensación.”<sup>3</sup>

Tomando en consideración las definiciones previamente citadas, puede concluirse a criterio personal una que se adapta a la realidad y cultura nacional, siendo esta la siguiente. Es la compensación de carácter económico que por parte del Estado se otorga a un servidor público cuando este pasa a ser un empleado pasivo, ya sea por retirarse voluntaria o forzosamente de sus actividades, posteriormente de alcanzar una determinada edad máxima legal para trabajar; haber cumplido el tiempo de servicio que dispone la ley, o bien encontrarse en otra situación diferente como lo es la invalidez.

### **1.3. Antecedentes históricos**

El antecedente más antiguo que se conoce lo encontramos en España, donde los reyes católicos de dicho país, destinaron veinte millones de maravedíes con el objeto de socorrer a las viudas y huérfanos, de todos aquellos hombres que perecieron en las guerras que sostuvieron estos, contra el ejército de doña Juana la Beltraneja y del Reino de Portugal.

Con un carácter más institucionalizado, Carlos III de España, “creó los primeros montepíos, dentro de éstos el primero fue el de militares creado el 20 de abril de 1761.

---

<sup>3</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**, Pág. 12.

A éste se sumaron el de ministros de los tribunales superiores; el de oficinas de hacienda y su ministerio; el de ministerios de ultramar, el de loterías, el de empleados en las fábricas y minas de azogue de almacén, el de oficinas de ultramar, el de oficinas de correos, y el de corregidores y alcaldes mayores, llamado posteriormente de Jueces.”<sup>4</sup>

Mientras que en Guatemala, el régimen de clases pasivas del Estado y la legislación que lo ampara, se originó en el Decreto de las Cortes Españolas del 3 de septiembre de 1820, conforme al cual, los servidores de hacienda, tenían derecho a la jubilación, que consistía en una tercera parte del sueldo por cada diez años de servicio.

Posteriormente en el año de 1881 cobra vigencia el Código Fiscal, donde se regula lo referente al otorgamiento de jubilaciones y se establece el Fondo de Montepíos, que consistía en hacer un descuento del 2% del sueldo a los empleados civiles y militares en ejercicio o cesantía. Para efectos de comprender las concepciones que se tenía para cada uno de los conceptos en dicha ley incluyendo el de hacienda, hay que tomar en cuenta que muchas de las ramas de la administración pública moderna no existían; y otras, como las finanzas públicas, que con el tiempo se han independizado.

Producto de la poca difusión del contenido del citado código o a las interpretaciones restrictivas del término hacienda, se crea el Decreto Legislativo 1249, que contiene la Ley de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos del año de 1923. Éste, establece los

---

<sup>4</sup> Guaita, Aurelio. **Nueva enciclopedia jurídica**, Pág. 56.

principios fundamentales para el otorgamiento de las prestaciones contenidas en dicha Ley, así como proteger los intereses fiscales y los derechos de los empleados públicos. Cabe señalar también que el mismo cubrió tanto a los servidores civiles como militares y fue reformado por los Decretos Gubernativos 828 y 830; y los Legislativos 1369 y 1461.

La Conferencia General de la Organización Internacional de Trabajo, convocada en Ginebra, Suiza, por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en junio de 1933, en su decimoséptima reunión recomendó que cada miembro, entre los cuales se contó a Guatemala, tomara en consideración los principios y reglas establecidos en la Recomendación Internacional de Trabajo número 43, que trata sobre los principios generales de seguro de invalidez, vejez y muerte.

Tradicionalmente, el Estado guatemalteco contrataba a los empleados del sector público bajo el renglón 011, lo cual significaba que la plaza estaba presupuestada y que se trataba de una posición fija y de tiempo indefinido. Las personas que laboraban bajo este renglón gozaban de todas las prestaciones de ley como lo son las vacaciones, aguinaldo, bonos, jubilación e indemnización según lo ameritara cada caso en particular.

Desde la administración del presidente Álvaro Arzú (1996-1999), en este país se comenzaron a efectuar las contrataciones mencionadas en el párrafo anterior con una nueva figura legal. En ella, las personas acordadas figurarían como profesionales y sus

honorarios estarían supeditados a contratos de tiempo definido, el cual no podría superar los doce meses de vigor, renovables el primer mes de cada año. Bajo esta categoría los trabajadores no tendrían derecho a ninguna prestación laboral ya que contractualmente no existe relación de dependencia alguna con la entidad contratante, sino que se trata únicamente de un vínculo de prestación de servicios profesionales.

Prontamente se dio el abuso de esta figura, pues además de individuos capacitados y en ejercicio de una profesión, se pactaba con sujetos que carecían de la mínima instrucción mucho menos poseer un grado académico, con la gravedad de que su vinculación con el determinado ente sí era de dependencia. La razón de ser de dicha situación fue la disminución del monto que el Estado de Guatemala observó en el pago de prestaciones laborales, por lo que ella tomó auge.

Al presente año 2010, se tienen tres formas de contratación: Presupuestada o renglón 011, por servicios profesionales o renglón 029 y por tiempo definido o renglón 022.

En realidad este último no es más que una figura híbrida entre el renglón 011 y el 029, ya que se trata de un contrato por tiempo definido, sin derecho a indemnización, pero con derecho a aguinaldo, bonificación anual para trabajadores del sector privado y público y vacaciones. Se cree que desde que se intensificó el uso de las contrataciones por el renglón 029, simultáneamente el 011 fue disminuyendo.

Si se sabe que el programa de jubilados o clases pasivas del Estado es sostenido por el aporte de los empleados activos del sector público contratados bajo el renglón 011 y que cada año se incorporan más personas al programa de clases pasivas, es fácil imaginar lo que sucederá si esa tendencia es cierta y se mantiene igual. Es necesario elaborar un plan que ayude a prevenir que las citadas colapsen y que las contrataciones se hagan con apego a la ley.

Una de las razones más importantes que motivan a las personas a trabajar como empleados públicos es el retiro o jubilación, porque les asegura un ingreso mínimo para el momento en que más lo necesitarán, la vejez. Lamentablemente, el referido programa carece de una efectiva administración de sus fondos a largo plazo, lo cual traerá como consecuencia previsible la falta de continuidad del mismo. Por lo tanto, el problema radica en mantener la sostenibilidad del programa previamente citado.

#### **1.4. Clase de jubilación según la doctrina**

En términos generales puede afirmarse que doctrinariamente se aceptan las siguientes clases de jubilación:

Jubilación por razón de edad: Esta puede ser forzosa o voluntaria.

Jubilación por invalidez: Que puede ser otorgada por invalidez extraordinaria, gran invalidez e invalidez ordinaria. Por invalidez entiéndase la inutilidad total y permanente

para el desempeño de las funciones habituales en el cargo. Al respecto se reconocen tres clases de invalidez:

Invalidez extraordinaria: Es la sobrevenida como consecuencia de la realización de actos de servicio.

Gran invalidez: Se origina cuando se produce la pérdida de miembros anatómicos o funcionales, y debido a ello el asegurado necesite de la asistencia de otra persona para los actos más esenciales de su vida, tales como alimentarse, desplazarse, vestirse y otras necesidades análogas.

Invalidez ordinaria: Aquella que no está comprendida en ninguno de los casos citados anteriormente.

- Prestación de socorro

La jubilación por razón de edad, necesariamente debe entenderse como aquella que tiene lugar al llegar el funcionario a la edad determinada por la ley respectiva.

La jubilación será forzosa cuando obligatoriamente se produzca al cumplir el individuo la edad que regula la legislación de la materia para cada categoría de burócratas, es decir, sin que sea necesaria su declaración de voluntad.

Entiéndase por jubilación voluntaria aquella que se produce cuando el servidor público ha completado el número de años de servicio estipulado por la citada ley, tiene que ser solicitada por quien la pretende.

En cuanto a la cuantía de la mencionada pensión, la doctrina llega a aceptar en algunos casos hasta el 100% del haber regulador y se utiliza este término para designar el sueldo consolidado que este disfrutaba al momento de ocurrir el hecho determinante de la prestación, agregándole al mismo los salarios extraordinarios devengados.

Por prestación de socorro debe entenderse aquella que se brinda al funcionario cuando se jubila por razón de edad o invalidez ordinaria, pero sin reunir los años necesarios para recibirla, esta semejará a tantas mensualidades del haber regulador como años de antigüedad tenga en el empleo, ella será entregada al pensionado de una sola vez.

### **1.5. Sistemas de jubilación**

Es aceptada por los estudiosos del derecho la existencia de dos tipos o sistemas, atendiendo a la causa que las origina, siendo estos los que se designan a continuación:

Legal: Es el establecido por una ley de la república, por lo cual es de aplicación general a todos y cada uno de los habitantes de ella.

Convencional: Es la establecida discrecionalmente entre las partes interesadas en el asunto, en tal caso serán, patrono y trabajadores. Este cobra vigencia a través de los pactos colectivos de condiciones de trabajo como una conquista social de y para los trabajadores y las personas que componen su núcleo familiar. La fuerza de ley que estos representan, se circunscribe únicamente a lo siguiente: a.- las partes que lo han suscrito; b.- a todas las personas que trabajen en la empresa al momento de entrar en vigor el mismo, aún cuando no sean afiliados al sindicato que lo hubiere suscrito; y c.- a todos los que, en lo futuro concierten contratos individuales de trabajo con la empresa afectada por él.

Atendiendo a su obligatoriedad se reconocen los que se describen a continuación:

Sistema de jubilación facultativo: Se basa en el régimen de libertad para el individuo que no teniendo ningún tipo de compromiso legal para pertenecer a este beneficio, decide voluntariamente ingresar al mismo en calidad de asegurado.

Sistema de jubilación obligatorio: Está constituido por el que se impone a determinado núcleo social mediante la emisión de las disposiciones legales.

Atendiendo a la institución que lo administra, éste puede ser:

Público: Es el que está a cargo del estado o de alguna de sus instituciones específicamente creadas para el efecto.

Privado: Es el que está a cargo de un particular, sea persona física o jurídica.

### **1.6. Precedente de jubilación convencional en Guatemala**

El programa que se encuentra contenido en el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Sindicato Luz y Fuerza y Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, constituye quizás, el precedente más importante de dicho en la República y es, además, un claro ejemplo de los logros que se pueden alcanzar por parte de patronos y trabajadores cuando existe verdadero deseo de mejorar las condiciones generales de los empleados y se tiene la madurez cívica necesaria para discutir abiertamente sobre sus necesidades y de las posibilidades reales de la empresa para poder cumplirlos.

### **1.7. La jubilación como un derecho adquirido**

En forma más concreta, a palabra jubilación proviene del latín *iusbilitio-onis* y significa acción y efecto de jubilar o jubilarse; eximir de servicio por razones de ancianidad o imposibilidad física a la persona que desempeña o ha desempeñado algún cargo civil, señalándole pensión vitalicia o recompensa por los servicios prestados.

Conforme a la doctrina, tanto nacional como extranjera, ésta constituye, un derecho adquirido de carácter vitalicio para los funcionarios y empleados al servicio de los organismos o entes públicos o privados y los cuales se otorgarán al momento de

cumplir con los lineamientos previstos y establecidos por ley o bien en los convenios laborales.

En Guatemala ha sido reconocido este importante derecho como un nuevo estatus que corresponde al burócrata que se retira de la administración estatal cuando tiene un determinado tiempo a su servicio y ha alcanzado ciertos límites de edad. Constituyendo entonces una forma de retrainimiento de la mencionada administración, cuando desincorpora a dicho individuo de su cargo público extinguiéndole su investidura de trabajador civil del Estado.

Analizar este beneficio con la finalidad de ubicarlo en su justa valoración como institución social y clasificarlo como un indiscutible derecho que se ha adquirido, ha sido uno de los propósitos que me inclinaron a abordar este tema.

Pero además se tiene el firme objetivo de desempolvar y a su vez rescatar esa figura jurídica del olvido al cual parece haber sido condenada por quienes escriben y estudian las ciencias jurídicas.

Ha sido de vital interés vincularla con el principio de irrenunciabilidad de la ley y los problemas que surgen con la dimisión de tales derechos. De igual forma se pretende establecer y precisar las diferencias conceptuales existentes entre la posibilidad, que en inicio es aceptada por la doctrina de modificar mediante un Artículo la improcedencia

de gozar más de una pensión cuando ésta se encuentra en grado de expectativa como derecho adquirido y ha entrado en el patrimonio del sujeto beneficiado por ella.

Partiendo para el efecto de la premisa siguiente: "En general, se entiende adquirido un derecho cuando se han realizado los presupuestos de hecho necesarios y suficientes para su nacimiento o adquisición, de conformidad con la ley vigente para la época en que se cumplieron, de modo que, en su virtud, se haya incorporado inmediatamente al patrimonio de su titular".<sup>5</sup>

Conforme a la opinión de diversos autores, entre los cuales es pertinente citar a Savigny y a De Aubry: "el derecho adquirido es irrevocable"<sup>6</sup>, con carácter de pertenencia, legítimamente le atañe, que ha ingresado a su patrimonio, el que ya no puede ser arrebatado por quien fue otorgado o bien por un tercero.

La jubilación no es un favor; es el pago de una deuda, este beneficio no es simultáneo sino sucesivo a la relación laboral y se perfecciona en el momento en que se cumplen los siguientes requisitos legales: edad en el funcionario y antigüedad en el cargo o en su defecto, incapacidad física, viudez u orfandad.

La noción de derecho adquirido se contrapone a la de mera posibilidad. Ya que éste ha sido interpretado por la doctrina y la jurisprudencia, como aquel que ha hecho su incorporación en el patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él,

---

<sup>5</sup> **Enciclopedia Omeba**. Tomo VIII, Pág. 284.

<sup>6</sup> *Ibid.* Pág. 284.

y que por lo mismo, no puede ser desposeído o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente. Lo descrito con anterioridad permite puntualizar que el mencionado derecho, es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad, está garantizada, en favor del titular de que se trate, por una acción o por una excepción.

En conclusión, el citado derecho se incorpora de modo terminante al patrimonio de su titular y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución Política de la República de Guatemala, lo garantiza y protege; no ocurre lo mismo con la expectativa que, en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador. Y es en esta última categoría donde debe ubicarse la llamada condición más beneficiosa.

### **1.8. Análisis jurídico de la jubilación establecida en la ley**

Como se indicó con anterioridad la citada institución se encuentra constituida en la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, actualmente el Decreto 63-88 del Congreso de la República y Acuerdo Gubernativo 1220-88.

Por ser de interés al presente trabajo, se realizará en forma breve y concisa un resumen de todos aquellos cuerpos legales que de una u otra forma dieron inicio a las primeras disposiciones respecto a las clases pasivas civiles del Estado de Guatemala, así como una reseña histórica del mismo:

Dicho sistema y la legislación que la ampara, tiene su origen en el Decreto de las Cortes Españolas del 3 de septiembre de 1820. La normativa nacional lo incorpora en las leyes administrativas y judiciales de hacienda de 1823.

La Ley Federal de 1837 ratifica lo establecido en la norma de 1823 y en ambos casos se recomienda expresamente que las jubilaciones fuesen reglamentados por reglas complementarias.

A través del Código Fiscal de 1881 Decreto Gubernativo 261, se inicio la reglamentación de las clases pasivas en Guatemala. Estas disposiciones legales fueron afectadas por el Decreto Gubernativo 412 del General Manuel Lisandro Barillas, puesto que decretó una reducción de salarios para los empleados públicos y como consiguiente también se dio la reducción para las jubilaciones en esa época. Así también afecto el Decreto Gubernativo 588 del licenciado Manuel Estrada Cabrera en 1898, a través del cual nuevamente se reduce el sueldo y jubilación a los empleados públicos y jubilados, respectivamente.

En 1923 se emite el Decreto número 1249 de la Asamblea Legislativa, Ley de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos, estableciéndose los os principios generales para el otorgamiento de las mismas; cubriendo a los empleados civiles y militares. Este Decreto fue modificado por los siguientes documentos:

Decreto Gubernativo 822 (se exceptúan de los descuentos al personal que trabaja en el exterior del país, y modifica el límite de edad para jubilación).

Decreto Gubernativo 830 (se adiciona en forma expresa a los soldados y la tropa entre las clases cubiertas por la ley).

Decreto número 964 de abril de 1925 (se exceptúa del descuento sobre los sueldos el servicio exterior, los soldados, clases del ejército y los maestros).

Decreto Legislativo número 1461 en 1926 (trabajadores con 50 años de edad y 35 de servicios puedan jubilarse y pensión máxima).

Decreto Legislativo 1611 en mayo de 1929 (revisión del texto del Decreto 1249, se destaca la pensión máxima de Q.500.00).

Decreto Legislativo 1652 en 1930.

Decreto número 1039 (se reglamentó la Ley de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos).

Decreto número 1239 en enero de 1932 (se rebajan las pensiones acordadas conforme a la ley en vigor. Decretos 1249 y 1039), Decreto Gubernativo 1257 se rebajan nuevamente las pensiones.

Decreto Legislativo número 1811 en abril de 1932 (nueva Ley de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos, sustituyendo el contenido del Decreto Legislativo 1249 y sus modificaciones.

Decreto del Congreso de la República número 28-70 Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, complementada con las disposiciones del Decreto del Congreso 106-71 Ley del Ministerio de Finanzas Públicas y su Reglamento Acuerdo Gubernativo FP 5-72, así como por las disposiciones no derogadas por estos, del Decreto Presidencial 552 y su reglamento.

Decreto número 63-88 del Congreso de la república del 26 de octubre de 1988, modifico el Decreto número 28-70, constituyéndose en una nueva Ley de Clases Pasivas del Estado; posteriormente en diciembre de 1993, a través del Decreto número 40-93 del Congreso de la República, persigue como objetivo primordial mantener actualizado el régimen de clases pasivas del Estado, con la finalidad que el mismo sea congruente con la realidad económica y social de sus beneficiarios y que les permita ingresos decorosos a su retiro del servicio, mejorando además, aquellos beneficios que atendiendo la fecha en que fueron concedidos ya no se adaptan a la realidad económica actual.

Además de descansar en las leyes anteriormente descritas, también se encuentran establecidas en:

La Constitución Política de la República, de 1945 en su Artículo 63, regula la seguridad social universal como base de las prestaciones mínimas a que tienen derecho los trabajadores del Estado en relación con dicho ente, se regirán por leyes especiales, señalándose en el Artículo 120 la Ley de Servicio Civil, como un sistema técnico, armónico, eficiente y dinámico de la administración para su aplicación, se hará en forma progresiva declarándose asimismo en el Artículo 121, que estas prestaciones son de carácter mínimo; ambos Artículo se ratifican en el cuerpo de ley previamente citado en el Artículo 142 pero del año de 1965.

Por su parte la de 1986, en el Artículo 100, establece que el Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la nación, unitaria y obligatoriamente. Este régimen tal como aparece constituido en la citada norma, es financiado a través de la participación económica gubernamental, y los empleados cubiertos por él.

Además la anterior normativa, da la pauta para considerar que este, tiene la completa y total obligación de crear todas aquellas estructuras necesarias para otorgar en favor de los trabajadores civiles estatales, las directrices de previsión social precisos para poder conferir un retiro decoroso y digno para aquellos en situaciones de cesantía por vejez, voluntario, por causa de incapacidad debida a una enfermedad, accidente o bien a favor de su cónyuge, hijos menores, o por fallecimiento de los mismos.

En la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto del Congreso de la República, 295 de octubre de 1946, el cual señala en forma específica los lineamientos de una política nacional unitaria, de seguridad social que agrupe los servicios asistenciales y sanitarios, así como impedir el surgimiento de formas de previsión pública o particulares que sustraigan a determinados sectores del deber de contribuir y del derecho de percibir beneficios de dicho régimen.

La Ley de Servicio Civil, Decreto del Congreso de la República, 1748, en el Artículo tercero al declarar sus principios fundamentales, instituye la inminencia de que los principios fundamentales, establezcan la urgencia de que los trabajadores de la administración pública estén sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales. De manera específica en el título IV, Artículo 61, numeral ocho, señala el derecho que estos poseen de disfrutar el beneficio de jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con lo previamente descrito, ratificándolo en el Artículo 77, el cual indica de forma expresa que aun en el caso de despido justificado este no se pierde. Asimismo, en el Artículo 93 del Título XI, disposiciones complementarias, se regula específicamente los derechos post-mortem del empleado, los cuales solo desaparecen como obligación de el Estado, cuando sean cubiertas por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social por un monto igual o superior o en las partes proporcionales si fuere parcial.

Finalmente los postulados del Decreto 63-88 del Congreso de la República, y su Reglamento Acuerdo Gubernativo 1220-88, los cuales son completados por el Decreto

del mismo organismo, número 11-73, Ley de Salarios de la Administración Pública, en donde se armonizan las medidas correspondientes a la fijación de estipendios iniciales, sus escalas correspondientes y su promoción, y con todo lo relacionado a clases pasivas dictadas mediante medidas específicas.

## **1.9. Previsión social**

En su sentido amplio “se entiende las actitudes tomadas, para contrarrestar los acontecimientos y riesgos presentes y futuros, dentro de un conglomerado a través de instituciones específicamente orientadas a los hechos que se desea cubrir.”<sup>7</sup>

Entre sus características más sobresalientes se enumeran las siguientes:

Ella cuenta primordialmente con la aportación de quienes serán sus beneficiarios; las prestaciones provisionales guardan relación con lo contribuido por los favorecidos; sus beneficios se conceden a los afiliados sin tomar en cuenta, en general su actual situación económica; tiende preferentemente a la protección de los adeptos a los regímenes respectivos; determina prestaciones para el caso de producirse ciertas contingencias, puesto que se previenen posibles riesgos o eventualidades.

En el sentido estricto, puede definirsele como un régimen financiero destinado a prever, evitar y reparar los riesgos y daños que el porvenir puede deparar a los

---

<sup>7</sup> Ministerio de Trabajo y Previsión Social, **Congreso previsión social de centroamérica, panamá y méxico**, Pág. 12.

individuos como consecuencia de la edad, las enfermedades, los accidentes u otras circunstancias.

Como se describe con anteriormente, el objetivo, según la teoría del tema tratado, es predecir todos aquellos riesgos que un trabajador, en el presente caso un burócrata, pueda sufrir al llegar a su vejez, las consecuencias del desgaste físico y mental de la rutina diaria del trabajo, así como la contingencia del padecimiento de una enfermedad o el acontecimiento de un accidente, que le provoque una invalidez total, que no le permita continuar con sus labores; para ello el citado empleado deberá realizar una aportación económica para que este programa pueda beneficiarlo al momento del acaecimiento de las circunstancias previamente señaladas.

Este sistema, no es más que el resultado de aplicar los conceptos ya indicados, al sector de la administración pública en Guatemala.

Materializándose este hecho en el Decreto 63-88 del Congreso de la República, en el cual se define legalmente cual es el objetivo de ella, es decir sus disposiciones legales, exteriorizándose que es regir las pensiones que causen a su favor o a favor de sus familiares, tal como lo establece el Artículo uno de la citada ley, que presten o hayan prestado servicios en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en las entidades descentralizadas, autónomas, de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral, o bien por el sistema de planilla en los organismos y entidades mencionadas.

Así lo deseen y que no tengan su propio régimen de pensiones, puedan en forma voluntaria acogerse a este en las mismas condiciones que se señala en la ley y su reglamento y, una vez incorporados a él, no podrán dejar de pertenecer al mismo, salvo que se retiren definitivamente del servicio activo en cualquiera de dichos organismo sin haber completado los requisitos para optar a ella.

Para finalizar puede decirse que los fines que esta persigue dentro de las clases pasivas del estado, es proporcionar un determinado número de pensiones, ya sea en la persona del empleado público, o bien por causa de muerte, trasladarla a la esposa, los hijos u otros familiares como los padres, hermanos, nietos y sobrinos menores o incapaces.

#### **1.10. Historia de la previsión social**

El origen histórico jurídico de la previsión social guatemalteca, se encuentra en las disposiciones que se describen a continuación:

“Ley Protectora de Obreros, se emitió en tiempos del Presidente don Manuel Estrada Cabrera, contenida en el Decreto Gubernativo número 669, el 21 de noviembre de 1906, tenía por finalidad proteger a los trabajadores contra los llamados riesgos profesionales y como un comentario a la misma señalaremos que no encontramos en

esta ley ninguna diferencia entre lo que se define como un accidente y una enfermedad.”<sup>8</sup>

En ella, se establecía que la mujer trabajadora que diera a luz durante el trabajo, tenía derecho a gozar de seguro por maternidad, el cual le otorgaba asistencia médica, medicamentos y medio salario durante tres semanas.

El Decreto Gubernativo de fecha 31 de julio de 1931, proferido por el General Jorge Ubico, dio origen a la Dirección General de Beneficencia Pública y Previsión Social. Entre sus objetivos estaban el control de los hospitales, asilos y centros similares estatales y privados o por establecerse, la protección de los incapacitados, madres indigentes y los niños desamparados, así como ejercer la previsión social en las personas formulando los mecanismos necesarios.

En cuanto a las Cartas Magnas que han regido el país, se tiene la de la República Federal de 1821, en la cual, se encuentra en el capítulo IX, un título dedicado al trabajo y a la cooperación social para protección especial al trabajador, a los niños y a las madres obreras y se crea el instituto de las reformas sociales; su finalidad era armonizar las relaciones entre el capital y el trabajo.

Por su parte, la Constitución de la República de Guatemala emitida el 14 de junio de 1945, en el Artículo 88 establecía "Los principios fundamentales que debían

---

<sup>8</sup> Barahona Streber, Oscar y Dintel, J. Walter. **Bases de la seguridad de social en Guatemala**, Págs. 6 y 7.

reglamentar las leyes, la organización del trabajo fijando el salario mínimo de acuerdo a las posibilidades de la empresa y atendiendo las diversas necesidades". En el inciso 14 del Artículo anteriormente citado se establecieron los medios de asistencia y previsión social para todos los trabajadores del Estado y de la iniciativa privada.

En ésta se encuentra regulada, la indemnización que debían pagar los empresarios a sus empleados en caso de accidentes o enfermedades profesionales que estos sufrieran; se incluye el seguro social obligatorio, el cual comprendía los relativos a invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes laborales; cubierto en su primera etapa, en forma tripartita por patronos, trabajadores y el Estado; la obligación que este último tenía, de promover la preparación técnica de los asalariados y la elevación del nivel cultural y económico; el apoyo de las cooperativas, reconocimiento del mutualismo, y el fomento de construcción de vivienda barata.

La Constitución emitida el dos de febrero de 1936, en el Artículo 168, inciso 27, estableció conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley.

Por su parte la de 1965, incorporó entre las garantías sociales el Artículo 141, en el que se reconocía el derecho a la seguridad social de los habitantes de la república y se instituyó como normas fundamentales las siguientes:

El régimen de Seguridad Social en forma nacional, unitario y obligatorio.

Se determina la descentralización de funciones de la entidad encargada de aplicar el régimen.

Se establecen fuentes de financiamiento, según la modalidad tripartita en la que participa el Estado, los patronos y los trabajadores.

Se dispone que tanto el Estado como los patronos y los trabajadores tienen la obligación de procurar su mejoramiento progresivo.

Además a través del mandato constitucional contenido en el Artículo 142, se constituyó para el instituto: la coordinación de la política general del Estado y la norma en que ésta debe realizarse sin menoscabo de los fines esenciales de la institución.

Finalmente se ha de indicar que en la Constitución Política de la República de Guatemala, decretada en 1985, se introducen cambios sustanciales en el marco normativo de la previsión social, de tal manera que obliga al aparato estatal y especialmente al Ministerio de Trabajo y Previsión Social a adecuar su estructura organizacional a fin de estar en capacidad de cumplir con lo señalado en dicha Constitución. Cabe agregar que los cambios relacionados a ella competen a varios ministerios de Estado, aunque con una relación más directa con el sector trabajo.

Entre estos últimos se encuentran los que se reseñan a continuación:

Ministerio de Trabajo y Previsión Social

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Ministerio de Educación

Ministerio de Cultura y Deportes

Ministerio de Gobernación

Todas las instituciones que de una u otra forma desarrollen actividades tendientes a resolver las necesidades económicas, sociales, educativas, culturales, científicas, de salud y espirituales.

Por lo tanto, la constitución vigente contiene disposiciones de carácter general que competen al aparato del Estado en su conjunto, pero como es obvio, orienta también al Ministerio de Trabajo y a sus órganos de previsión social.

En ese sentido, en el título I relativo a la persona humana, fines y deberes del Estado y en el título n, que se refiere a derechos humanos, la citada Constitución señala como deber fundamental, la protección de la persona y de la familia en el Artículo uno, y se le asigna la obligación de garantizar la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona, tal y como lo establece el Artículo tres.

En el Título II del mismo cuerpo legal, específicamente en lo concerniente a derechos sociales, se establecen varias obligaciones que podrían considerarse dentro del ámbito

de la previsión social, entre los que podemos mencionar: El Artículo 93 regula que el goce de la salud es un derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna.

El Artículo 94 preceptúa la obligación del Estado de velar por la salud y la asistencia social de todos los habitantes del país. El Artículo 95 señala que la salud de los habitantes de la nación es un bien público.

Todas las personas e instituciones están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento.

En la sección séptima sobre salud, seguridad y asistencia social, el Artículo 100 indica que el Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la nación y que su régimen se instituye como fondo público, en forma nacional, unitaria y obligatoria.

En la sección octava relativa al trabajo, dentro de los derechos sociales mínimos de la legislación laboral que enumera el Artículo 102, se incluye la protección y fomento al trabajo de los ciegos, minusválidos y personas con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales, en la literal m, así como el establecimiento de instituciones económicas y de previsión social que en beneficio de los empleados, otorguen prestaciones de todo orden, especialmente por invalidez, jubilación y sobrevivencia, literal r. En el mismo orden el Artículo 105 expresa la obligación del Estado a través de las entidades

específicas, de apoyar la planificación y construcción de conjuntos habitacionales con inclusión de adecuados sistemas de financiamiento.

En la sección novena se refiere a los trabajadores del Estado, el Artículo 114 dispone que conforme a las posibilidades del Estado, se procederá a revisar periódicamente las cuantías asignadas a jubilaciones, pensiones y montepíos, y el Artículo 115, confiere el derecho a recibir gratuitamente la cobertura total de los servicios médicos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, a las personas que gocen de los mencionados beneficios estatales e instituciones autónomas y descentralizadas.

Es así como se explica que su origen proviene en cierta parte de la Carta Magna considerada de una manera general, encontrándose instaurada en cada institución nombrada, y de acuerdo a las leyes ordinarias emitidas por el Congreso de la República, en cumplimiento con la finalidad que persigue el Estado que es el bien común.

### **1.11. Etimología y definición de previsión social**

En sentido amplio, la palabra previsión significa “Sumas que se calculan aproximadamente para afrontar compromisos que, al tiempo del cierre del balance, aún no son exigibles cuyo monto definitivo aún no ha podido definirse”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Mabel Goldstein, **Diccionario jurídico consultor magno**, Pág. 447.

También puede definírsele así: “Es la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones, que dispone lo conveniente para proveer a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles, por lo tanto, futuras, en el momento en que se presten, esto es, la previsión es el trasplante del presente al futuro, la proyección de las necesidades presentes en el futuro, a fin de prever su satisfacción, el aseguramiento para el futuro de las condiciones en que se desarrolla en el presente la existencia futura, todo lo cual producirá la supresión del temor al mañana”.<sup>10</sup>

El fundamento de la previsión social reposa en el principio, de quien entrega a la economía todo lo que tiene, quiere decir, su único patrimonio natural, que es la energía de trabajo con la que viene al mundo, tiene el derecho a que esta le devuelva todo lo que necesita para vivir hasta su último día.

En una fórmula más breve: El hombre que entrega a la economía todo lo que la naturaleza le ha dado, tiene derecho a recibir todo lo que la naturaleza le exige para poder vivir, lo mismo en su presente que en su futuro. Etala indica que: “...el objeto de la previsión social, es cuidar la integridad del trabajador en relación de dependencia y de su salud a lo largo de su vida profesional y lo recoge en la adversidad, cuando los años o un infortunio lo incapacita para el trabajo.”<sup>11</sup>

En este sentido, tal concepto social es utilizado comúnmente como sinónimo de jubilación, es decir, del régimen de amparo de las contingencias sociales de vejez,

---

<sup>10</sup> De la Cueva, Mario. **El nuevo derecho mexicano del trabajo**, Pág. 324.

<sup>11</sup> Etala, J.J. **Derecho de la seguridad social**, Págs. 68 y 69.

invalidez y muerte. Pero este término es parte que integral de ella, ya que implica un acto reflexivo y personal que puede presentarse en distintas formas como lo es el ahorro y mutualismo.

Entonces, esta, puede interpretarse en forma general como el conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales, dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles.

Cuando un grupo de personas se unen concensuadamente con el objeto de propiciar para ellas y sus respectivas familias, protección y mejores condiciones de vida, ante eventuales dificultades, lo cual es indispensable, porque los asalariados no se encuentran en condiciones financieras suficientes para soportar por si solos, los peligros que les acecha constantemente.

En otras palabras, su finalidad “es poner a todos los individuos de una sociedad, a cubierto de aquellos riesgos que les privan de capacidad de ganancia, cualquiera que sea su origen, desocupación, maternidad, enfermedad, invalidez y vejez, o bien amporen a familiares en caso de muerte de la persona que las tenía a su cargo”.<sup>12</sup>

De las anteriores definiciones se puede concluir que la previsión social, son las actitudes estatales, orientadas al resguardo y protección tanto del trabajador civil como de su familia, en caso de ocurrir la muerte del causante, de cubrir los riesgos de trabajo

---

<sup>12</sup> Mendoza Campos, Hugo E. **Reformas al régimen de clases pasivas del estado**, Pág. 7.

presentes y futuros, a través de aportaciones a instituciones específicamente creadas para tal propósito.

#### **1.12. Diferencia entre seguridad social y previsión social.**

En el capítulo posterior se analizará todo lo concerniente a seguridad social, por tanto es de vital importancia propiciar una diferenciación entre ambas disciplinas, partiendo de la premisa de que tal concepto abarca un área de mayor amplitud que la correspondiente a la previsión social. Pero con la salvedad que esta última, presenta mayor contenido, ya que los seguros sociales son los medios puestos a su servicio para cumplir algunos de sus objetivos.

De manera más concreta, esta institución, resguarda al hombre por ser parte integral de la sociedad; la previsión social determina prestaciones para el caso de producirse ciertas contingencias. Prevenir no es lo mismo que otorgar seguridades; se previenen ciertos riesgos o eventualidades; en cambio, la seguridad social les procura a los individuos los medios necesarios para que puedan desenvolverse dentro de las condiciones de vida en lugar y tiempo determinados.

Tal vez, por la importancia de los seguros sociales y de los sistemas previsionales para un núcleo tan numeroso como es el de los trabajadores –sin ser el cliente exclusivo o sujeto de los mismos-, la previsión social tiende a emplearse como sinónimo de todo lo que integra la seguridad social, quedando clara la diferencia entre las mismas.

## CAPÍTULO II

### 2. Seguridad social

Es la organizada por el Estado, para los ciudadanos, contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de sociedad en que se vive.

“Es el conjunto de principios y normas que, en función de la solidaridad social, regulan los sistemas e instituciones, destinadas a conferir una protección jurídicamente garantizada en los casos de necesidad bio-económica, determinada por contingencias sociales”.<sup>13</sup>

“La seguridad social eclosiona como un sistema armonioso de protección integral con miras a amparar a toda la sociedad en relación a todos los riesgos, empleando y coordinando todos los instrumentos aptos a tal fin y en dimensión, no solo resarcitoria, sino también preventiva y rehabilitadora. Una mala seguridad social, no dejará de ser tal aunque el ideal sea el amparo de toda la población, con los instrumentos más eficaces, contra todas las contingencias sociales con unidad y organicidad. Esa es la tendencia de la seguridad social, mientras sus realizaciones llegan, no se debe negar su existencia inorgánica, incompleta, pero siempre útil y con ansia de mejoramiento total y

---

<sup>13</sup> Cordini, **Ob. Cit.** Pág. 8.

permanente, que se produce a pesar de la mala legislación que se dicte sobre la materia”.<sup>14</sup>

Dentro de la frondosidad de las ciencias sociales, la citada institución, se encuentra en la zona fronteriza de lo jurídico, lo sociológico y lo económico, en ese enfoque tradicional, puede decirse que ella integra el conjunto de normas preventivas y de auxilio que todo individuo, por el hecho de vivir en sociedad, recibe del Estado, para hacer frente de esta manera, a determinadas contingencias de carácter predecibles y que anulan su capacidad de ganancia.

Del análisis de lo descrito con anterioridad, puede concluirse que se está ante los medios económicos que se le procuran a toda persona que pasa a una situación de cesantía laboral, como una protección especial, para garantizarle un nivel de vida suficiente de acuerdo con las condiciones generales del país y en relación a un momento dado.

## **2.1. Definición de la seguridad social**

La seguridad social es el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo, le impiden conseguirlo por sus propios medios. Se esta ante una de las nociones rígidas, ya que se estrecha a los trabajadores y al dinero, cuando no todos los ingresos y

---

<sup>14</sup> **Ibid.** Págs. 68 y 69.

beneficios del trabajo subordinado se reducen al salario efectivo, ni hoy existe ordenamiento positivo que empequeñezca a ese grado las prestaciones sociales.

Ante tal situación no hay antagonismo, sino simple desigualdad entre los individuos, ella se esfuerza por mejorar el nivel de vida de los situados en inferioridad en sus condiciones económicas, por desterrar la miseria, la indigencia y la penuria, por ofrecer alentadoras perspectivas a todos los sectores laboriosos. Así mismo, se presenta con más bases morales que jurídicas, parte de la idea de que la sociedad pide a sus integrantes, más que la expectativa del mañana, una lograda realidad en el presente.

En una justificación más amplia, comprende la organización política, jurídica, económica y social del Estado, consubstancial a la existencia del ser humano y en tal sentido, se encuentra integrada por la asistencia y el seguro social, los cuales representan solo una parte de esta.

La seguridad social es “la parte de la ciencia política que mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender o propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través de bienestar individual de todos sus miembros. En redacción amplia y ampulosa a la vez, la seguridad social se presenta como la política del bienestar, generalizadora de la paz social, basada, frente al angosto concepto de la solidaridad laboral o industrial, en el más amplio sentido de la solidaridad humana.”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Cabanellas, **Ob. Cit.** Págs. 331 y 332.

Entonces, significa que ella es el deseo universal de los seres humanos, por una vida decorosa y el mejoramiento de las condiciones de vida, especialmente un trabajo adecuado y estable.

Por tanto no debe permanecer al margen del Estado, por el contrario debe formar parte de él, pues hoy por hoy, completa el servicio público más importante que este desempeña, porque sin desconocer su íntima conexión con la economía, esta tiene que ver fundamentalmente con la organización política de la sociedad. Así como la libertad y la igualdad dieron nacimiento en su seno a grandes servicios como enseñanza, asistencia, seguridad, etc. destinados a afirmar y dar efectividad a derechos esenciales de la persona humana, la seguridad social, derecho humano como los demás, es hoy el nombre que se le da a los servicios estatales que tienen a su cargo la defensa del derecho a la solidaridad que debe existir entre todos los miembros de un grupo organizado. Es la fraternidad uno de los grandes postulados históricos a cuál la intervención gubernamental, hoy ha dado forma y efectividad, creando asistencias por cuyo intermedio se busca redistribuir con equidad, entre todos, el fruto del trabajo de la comunidad.

Por su sentido político, por no ser un simple interés de grupo opuesto a veces al provecho de otros, o al más grande de la colectividad, por referirse al hombre, por ser inherente a su personalidad, ella es o debe ser, dentro de las estructuras jurídicas, un servicio público ya que conforme a las nuevas ideas del titular del derecho que la posee esta es, de modo general al individuo, y no específicamente al trabajador.

Esto es así, porque la seguridad personal como la social deben ser considerados valores inalienables, confiados a la tutela del poder público. “Nadie debe luchar contra nadie. Todos, por el contrario, se deben entre sí ayuda mutua y protección recíproca. De la sociedad actual y su ideología saldrá, por fin, una economía de seguridad para todos. Frente a la supervivencia de los más fuertes, defendemos hoy la vida y los derechos de los débiles. Frente a la adversidad de nuestros semejantes y la propia es necesario unirse en la cultura”.<sup>16</sup>

Pérez Botija, señala que son principios de la seguridad social, los de “solidaridad y subsidiaridad”<sup>17</sup>.

El principio de solidaridad, a criterio del citado autor, afirma que la seguridad social, interpretada como solidaria, impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos, a los sanos ante los enfermos, a los ocupados laboralmente frente a los que carecen de empleo que quieren y necesitan, a los vivientes con relación a las familias de los fallecidos, a los carentes de cargas familiar para los que la soportan económicamente al menos, y a las actividades de auge y a las empresas prósperas, respecto de sectores deprimidos y quehaceres en crisis.

Algunas de esas fórmulas de solidaridad humana, con repercusión social inevitable, se han practicado todos los tiempos. En la madurez del ser humano, empieza a nacer espontáneamente la conciencia de alimentar a menores y ancianos. A los primeros, por

---

<sup>16</sup> De Ferrari, Francisco. **Los principios de la seguridad social**, Págs. 74, 75, 77 y 78.

<sup>17</sup> **Derecho del Trabajo**, Pág. 370.

considerarse que les faltan las fuerzas físicas, adiestramiento y experiencia para afrontar por sí la subsistencia y la lucha por la vida en general. En el caso de los sujetos de la tercera edad, por fatiga o invalidez. Por lo que conviene una actitud de adhesión personal y responsable a las necesidades ajenas, de manera compatible con las aptitudes para sobrevivir.

En cuanto al principio de subsidiaridad, señala Ortega Rosales, así: “cada cual debe tomar por sí las providencias necesarias para solucionar sus problemas; y, únicamente cuando no puede resolverlos por sí solo, recurrirá a los beneficios que otorga la Seguridad Social, sin dejar de cumplir obligatoriamente con sus aportes”<sup>18</sup>

## **2.2. Antecedentes históricos**

En el inicio del siglo XX Guatemala se encontraba con dos años de un régimen dictatorial, el de Manuel Estrada Cabrera, que habría de durar 20 años más. De 1920 a 1933 llegó al poder el general Jorge Ubico Castañeda quien estableció una nueva dictadura de 11 años; ésta fue derrocada por medio de la gesta cívico militar de octubre de 1944, la llamada Revolución de Octubre. Esta fecha marca el fin de la vieja época y el principio de una nueva en el país.

A pesar de que a fines del siglo XIX se comenzó a implementar los sistemas de seguros sociales en el mundo, los mismos eran inadmisibles dentro de regímenes autárquicos,

---

<sup>18</sup> **El Decreto 545 y la discutida autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social**, Págs. 9, 10 y 11.

dicho tema tenía poca cabida dentro de los esquemas de gobierno, pude ejemplificarse al constatar que en Latinoamérica los primeros seguros que ostentaban rasgos sociales fueron introducidos hasta el decenio de 1920. No fue sino hasta que se promovió la citada revolución, que se comenzó a implementarlos.

Como primer antecedente de legislación laboral-social en la región están las Leyes de Indias, compiladas en 1680, un intento de la corona española de limitar los desmanes que sus súbditos cometían contra los indígenas. Entre sus disposiciones se encontró la regulación de la jornada de ocho horas. Si bien es cierto que su aplicación dejó mucho que desear, las citadas leyes fueron un curioso anticipo de legislación laboral proteccionista que se implementaría siglos después. Ellas fueron renovadas en 1835 y 1851 por las legislaturas estatales y republicanas de Guatemala, respectivamente. En 1877, se dictaron varias normas con tales atributos.

Si bien había algunas reglas aisladas respecto al trabajo subordinado, no existió ningún cuerpo normativo que contuviera en forma sistemática tales preceptos hasta el año 1894 en que se dictó la Ley de Trabajadores, que contenía saludables disposiciones que lamentablemente no llegaron a cumplirse. Dicha ley era una especie de reglamento aplicable a los dueños de fincas y sus jornaleros. Tenía poca aplicabilidad en cuanto a las labores efectuadas fuera de ellas. Debido al tremendo auge que existía en esa época del cultivo de café, éste requería un mayor control de sus actividades y las disposiciones laborales hasta entonces publicadas se dedicaban principalmente a resguardarlas.

La Ley Protectora de Obreros Sobre Accidentes de Trabajo de 1906 contiene normas que anticipan la futura previsión social: prestaciones sociales a los trabajadores en casos de accidentes profesionales; asistencia médica en enfermedad y maternidad, subsidios en dinero por discapacidades, y pensiones vitalicias para las incapacidades permanentes. Lamentablemente esta ley tuvo poca aplicación práctica.

La Constitución de 1921 entroniza los principios e instituciones laborales que estaban en boga a nivel internacional y es la plataforma de la legislación posterior. Sin embargo, en materia de seguridad social sólo se regulan algunos aspectos muy periféricamente.

En 1926 se decretó la Ley de Trabajo, el primer conjunto sistematizado de contenido laboral y de aplicación general, que incluía: Protección del salario, jornada de 8 horas diarias y 48 a la semana, descanso semanal, al trabajo de mujeres y menores, a la madre obrera, períodos pre y post-natal, inamovilidad, lactancia, jornada extraordinaria, entre otros. Contenía un esbozo de la organización administrativa laboral y un breve esquema del procedimiento colectivo, incluyéndose la huelga, pero sin citarla como un derecho.

En 1932, un decreto estableció el sistema de jubilaciones, pensiones y montepíos para funcionarios y empleados públicos que estuvo en vigor hasta 1970.

Como consecuencia de la revolución pre citada, se promulgó una nueva Carta Magna en 1945, que en su Artículo 63 ordenaba: Se establece el seguro social obligatorio, la ley regulará sus alcances y la forma en que debe ser puesta en vigor. Comprenderá, por lo menos, seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes del trabajo. Al pago de la prima del seguro contribuirán los patronos, los obreros y el Estado.

Es de hacer notar que la citada disposición impuso la obligatoriedad del mencionado seguro, al remitir su estructuración y regulación a la creación de una ley ordinaria posterior a su implementación. Tan es así, que en ese momento no se había creado la institución encargada de su aplicación.

No fue sino hasta en 1946, que el organismo legislativo, aprobó la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social que, con pequeñas reformas, sigue estando vigente. La Junta Directiva del citado instituto, en junio de 1947, emitió el reglamento sobre inscripción de patronos (integrado con cinco o más trabajadores) con lo que empezó a implantarse el régimen de seguridad social; siete meses después, en enero de 1948, había inscritos 1,100 patronos.

En Diciembre de 1947, la referida junta, aprobó el Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes de Trabajo. Este se inició en enero de 1948, en el municipio de Guatemala, extendiéndose ese mismo año a los departamentos de Izabal, Sacatepéquez, Escuintla y Quetzaltenango. Dieciocho meses después, en agosto de

1949, el aludido instituto, extendió y amplió su protección al accidente de trabajo, y los concentró en un solo proyecto denominado: Programa de Protección a los Accidentes en General, que se regula por reseñada junta en junio de 1949 y en 1978 se había extendido a todos los departamentos del país.

El Programa sobre Protección Materno-infantil se inició en mayo de 1953, en el departamento de Guatemala, de cuyos beneficios disfrutaba la mujer trabajadora asociada, la esposa o conviviente del afiliado, sus hijos y beneficiarios.

El Programa de Protección a la Enfermedad y Maternidad, se inicio en noviembre de 1968 aplicándose primeramente en la capital del país; diez años después, en 1978 se amplió a los departamentos de Baja Verapaz, Zacapa, Chiquimula y Totonicapán; en 1979 se incluyó a los de Sololá, Sacatepéquez, Quiché y Jalapa y, finalmente, en 1989, comprendió a Escuintla con un nuevo modelo de extensión.

El Programa de Protección a la Invalidez, Vejez y Sobrevivencia se aprobó en febrero de 1977, anteriormente en 1971, este se había aplicado únicamente a personal del nombrado instituto. El cual incluyó, además de los empleados particulares, a los del Estado pagados en planilla afiliaros al régimen de él citado instituto.

En 1966 se creó el Instituto de Previsión Militar para las fuerzas armadas. En 1970, se modifica el sistema provisional de los funcionarios y empleados del Estado; en 1986 se

incorporan a este los empleados de las instituciones descentralizadas; en 1988 se dicta el decreto que regula actualmente a las clases pasivas del Estado.

El Centro de Atención Médica Integral para Pensionados, fue instituido por la constitución vigente desde 1986. Comprende la cobertura gratuita del precitado instituto en atención de salud a las personas que tengan derecho a recibir del Estado jubilación o pensiones, de conformidad con su Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, y a quienes posean el derecho de percibir de las instituciones gubernamentales descentralizadas, los beneficios descritos de conformidad con sus respectivos regímenes de seguridad social. Por último, en 1986, se equiparó en todos los departamentos en que se aplica el Programa de Protección a la Enfermedad y Maternidad, la atención a los hijos de los asegurados hasta 5 años.

### **2.3. Principios que inspiran la seguridad social**

La seguridad social Integral se fundamenta en los siguientes principios:

Universalidad: Es la garantía de protección para todas las personas amparadas por esta Ley, sin ninguna discriminación y en todas las etapas de la vida;

Solidaridad: Es la garantía de protección a los menos favorecidos en base a la participación de todos los contribuyentes al sistema;

Integralidad: Es la garantía de cobertura de todas las necesidades de previsión amparadas dentro del sistema.

Unidad: Es la articulación de políticas, instituciones, procedimientos y prestaciones, a fin de alcanzar su objetivo.

Participación: Es el fortalecimiento del rol protagónico de todos los actores sociales, públicos y privados, involucrados en el sistema de seguridad social integral;

Autofinanciamiento: Es el funcionamiento del sistema en equilibrio financiero y actuarialmente sostenible; y

Eficiencia: Es la mejor utilización de los recursos disponibles, para que los beneficios que esta ley asegura sean prestados en forma oportuna, adecuada y suficiente.

#### **2.4. Derechos que determina la seguridad social**

El régimen de seguridad social comprende protección y beneficios en caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social: Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; maternidad; enfermedad general; invalidez; orfandad; viudez; vejez; muerte, gastos de entierro; y los demás que el reglamento determine (Artículo 28, Decreto 295 del Congreso de la República).

## **2.5. Funcionamiento del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social**

Este se realiza en base a dos programas muy bien utilizados:

- Programa invalidez, vejez y sobrevivencia (I.V.S.)

La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social señala entre los riesgos de carácter social para los cuales el régimen de seguridad social debe otorgar protección y beneficios, los de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Dicho régimen, al mismo tiempo que promueve y vela por la salud, enfermedades, accidentes y sus consecuencias y proteger así mismo la maternidad, también da resguardo en caso de invalidez y de vejez, amparando las necesidades creadas por la muerte, ya que uno de sus fines principales es el de compensar mediante el otorgamiento de prestaciones en dinero, el daño económico resultante de la cesación temporal o definitiva de la actividad laboral.

El citado instituto, de conformidad con la ley que lo rige Acuerdo 788 de Junta Directiva, le corresponde administrar la concesión de prestaciones en caso de que ocurra alguno de los riesgos mencionados, en la forma y condiciones que sus reglamentos determinen.

A partir del uno de marzo de 1977, se aplica en toda la República guatemalteca el Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, en beneficio

de los trabajadores de patronos particulares, incluidos los de las entidades descentralizadas y del Estado pagados por planilla.

Como ya se menciona en los párrafos anteriores su objetivo primordial, consiste en los beneficios consistentes en dinero, por medio del pago de una pensión mensual para el asociado o sus familiares. Cubre los riesgos que se señalan a continuación:

Invalidez: Para tener derecho a pensión por invalidez, el asegurado debe cumplir con los siguientes requisitos:

Ser declarado inválido (incapacitado).

Si es menor de 45 años: Haber pagado contribuciones al programa, durante un mínimo de 36 meses dentro de los 6 años inmediatamente anteriores al primer día de invalidez.

Si tiene entre 45 y 55 años: Haber pagado contribuciones al programa, durante un mínimo de 60 meses dentro de los 9 años inmediatamente anteriores al primer día de invalidez.

Si es mayor de 55 años: Haber pagado contribuciones al programa, durante un mínimo de 120 meses dentro de los 12 años inmediatamente anteriores al primer día de invalidez.

Grados de invalidez: Existen tres (3) grados de invalidez, los cuales son calificados por el Departamento de Medicina Legal y Evaluación de Incapacidades de la Institución, ubicado en el Hospital General de Accidentes 7-19, Calzada San Juan y 13 Avenida, zona 4 de Mixco (a una cuadra del Centro Comercial Montserrat), previa orientación y calificación de derecho. La orientación y calificación de derecho puede ser realizada en el Departamento de IVS ubicado en el Edificio Central, para los casos locales de la ciudad de Guatemala. La orientación y calificación de derecho puede ser realizada en las Cajas y Delegaciones ubicadas en el interior del país, para los casos del interior del país.

Vejez: Para tener derecho a pensión por vejez, el asegurado debe cumplir con los siguientes requisitos:

Haber pagado al programa un mínimo de 180 contribuciones.

Haber cumplido la edad mínima que le corresponda de acuerdo a las edades y fechas que se establecen de la siguiente manera:

Que hayan cumplido 60 años antes del 1 de enero de 2000

Que cumplan 61 años durante los años 2000 y 2001

Que cumplan 62 años durante los años 2002 y 2003

Que cumplan 63 años durante los años 2004 y 2005

Que cumplan 64 años durante los años 2006 y 2007

Que cumplan 65 años del año 2008 en adelante.

Haber causado baja en su relación laboral

Sobrevivencia: Para tener los sobrevivientes, derecho a pensión al fallecer el asegurado, es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

Que el afiliado haya pagado un mínimo de 36 meses de contribuciones dentro de los 6 años inmediatos a la muerte.

Que al momento de fallecer el asegurado, ya hubiera tenido derecho a pensión por vejez.

Que al momento de su fallecimiento, estuviera recibiendo pensión por invalidez o vejez.

Si el deceso es causado por un accidente, las contribuciones se dan por cumplidas si el afiliado hubiere reunido los requisitos establecidos para el derecho a subsidio derivado por esta circunstancia.

Tal circunstancia se encuentra contemplada en el citado programa donde se le denomina cuota mortuoria.

Los requisitos esenciales que se derivan para el pago de dicha cuota son:

Trabajadores activos que fallecen:

Certificado vigente de trabajo del afiliado.

Certificado de defunción del trabajador.

Factura de los funerales.

Tener acreditado por los menos dos meses de contribución en los últimos seis meses calendario anteriores al fallecimiento.

Cédula de vecindad de la persona que cobra.

La aportación del instituto como cuota mortuoria es de Q.412.50

Beneficiarios: En caso de fallecimiento de los beneficiarios, también existe dicha prestación, debiendo completar los requisitos del 1 al 5 anteriores. En el caso de de que estos fueren hijos menores de edad, la misma es válida hasta que cumplan la mayoría de edad, que en la legislación está determinada hasta los 18 años. En el caso de beneficiaros hijos incapacitados, la prestación es válida sin importar la edad.

Niños menores de cinco años de edad: Cuando un niño nace en cualquiera de las unidades médicas del instituto y falleciera, también tendrá derecho a la citada cuota.

En todos los casos, la cuota mortuoria es de Q.412.50

Programa voluntario: Cuando un asegurado ha contribuido por lo menos durante 12 meses en los últimos tres años (36 meses), y que por cualquier circunstancia deja de

ser asegurado obligatorio, y todavía no califica para ser cubierto por el programa IVS, tiene la oportunidad de continuar asegurado de manera voluntaria.

Requisitos: solicitarlo por escrito al instituto dentro de los 3 meses calendario siguiente al último mes de contribución o al último día subsidiado.

Pagará mensualmente una contribución del 5.5% que incluye la cuota patronal y la cuota del trabajador para el programa IVS.

La contribución voluntaria permite mantener el derecho para gozar las pensiones que otorga el programa, pero no da derecho a gozar de atención médica.

- Asistencia médica

Se entiende por asistencia médica el conjunto de exámenes, investigaciones, tratamientos, prescripciones intervenciones médico quirúrgicas y otras actividades que correspondan a los programas de prestaciones del instituto, los cuales deben poner a la disposición del individuo y en consecuencia de la colectividad, los recursos de las ciencias médicas y otras afines que sean necesarios para promover, conservar, mejorar o restaurar el estado de salud, prevenir específicamente las enfermedades, y mantener y restablecer la capacidad de trabajo de la población ello de acuerdo con el Artículo uno del Acuerdo 466 de Junta Directiva. Las prestaciones en servicio de los Programas de Enfermedad, Maternidad y Accidentes, se proporcionan en consultorios, hospitales y

otras unidades médicas propias del instituto, por medio de su cuerpo médico y del respectivo personal técnico y auxiliar. También podrán suministrarse a domicilio para el Programa de Enfermedad y Maternidad.

El instituto ha realizado convenios con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para brindar un mejor servicio a sus afiliados así como contratos con médicos particulares para brindárselos, siendo todos los profesionales médicos colegiados para brindar la atención conforme las leyes de la materia. Identificación e inscripción de beneficiarios con derecho: El afiliado o beneficiario con derecho al solicitar la primera atención en un caso de enfermedad, maternidad o accidente, deberá presentar el documento de identificación que el instituto establezca y el certificado de trabajo emitido por el patrono sin embargo, el citado ente podrá utilizar cualquier otro medio de identificación apropiada. En las atenciones posteriores, relacionadas con el mismo caso de enfermedad, maternidad o accidente, basta que esté presente la papeleta de cita médica, juntamente con el documento de identificación correspondiente de acuerdo con el Artículo 6 del Acuerdo 466 de Junta Directiva.

Los casos de emergencia serán atendidos sin los requisitos de identificación y comprobación de derechos. Una vez culminada tal situación, si el caso requiere continuar empleando tratamiento médico, posterior a la prestación de primeros auxilios, deberá comprobarse por parte del interesado o por el señalado instituto en casos considerados especiales, y dentro de los dos días hábiles siguientes a la terminación

de dicha circunstancia, el derecho que este posee a recibir tales prestaciones, Artículo 11 del Acuerdo 466 de Junta Directiva.

Para proceder a la inscripción de los niños, se requiere la presentación por parte de los padres afiliados de:

Documentos de identificación del afiliado y de la madre.

Certificado de Trabajo del afiliado.

Certificado de la Partida de Nacimiento del niño. Artículo 9 de Acuerdo 466 de Junta Directiva.

Se otorga la asistencia médica con el fin de promover, conservar, mejorar o restaurar la salud y restablecer la capacidad para el trabajo, dando servicios de medicina preventiva, curativa y rehabilitación. Teniendo derecho en caso de enfermedad:

- Los trabajadores afiliados

El trabajador en período de desempleo o licencia sin goce de salario, siempre que dentro de los seis meses calendario anteriores al mes en que se produzca el desempleo o licencia, haya contribuido en cuatro períodos de contribuciones y el enfermo reclame prestaciones en el curso de los dos meses posteriores a la fecha de desempleo o inicio de la licencia. Capítulo I, Artículo 17 Acuerdo 466 de Junta Directiva.

Los hijos hasta los cinco años, del trabajador afiliado y del trabajador en período de desempleo o licencia con derecho a las prestaciones en servicio. Capítulo I, Artículo 17 Inciso c) Acuerdo 466 de Junta Directiva, Reformado por Artículo 1 Acuerdo 827 de Junta Directiva.

En caso de maternidad tienen derecho:

La trabajadora afiliada

La esposa del trabajador afiliado o la mujer cuya unión de hecho haya sido debidamente legalizada, o en su derecho la compañera que cumpla las reglamentaciones legales.

La trabajadora en período de desempleo o la esposa o compañera del trabajador en período de desempleo, siempre que la pérdida del empleo se haya producido estando aquellas en estado de embarazo.

La esposa o compañera del afiliado fallecido, que se encuentre en estado de embarazo en la fecha del fallecimiento de éste. Capítulo I, Artículo 18, Acuerdo 466 de Junta Directiva.

- En caso de accidentes

El trabajador afiliado, sin necesidad de acreditar un tiempo mínimo de contribuciones previas;

El trabajador en período de desempleo o de licencia sin goce de salario, siempre que el accidente lo sufra durante los dos primeros meses siguientes a la fecha de cesantía o licencia y que haya tenido contratos o relaciones de trabajo vigentes aún con interrupciones, con patronos declarados formalmente inscritos en el régimen en los cuatro meses inmediatamente anteriores contados hacia atrás desde que término su último contrato o relación de trabajo, y que durante la vigencia de esos contratos o relaciones, en cada mes haya contribuido al Régimen de Seguridad Social;

Los beneficiarios con derecho en el Programa de Enfermedad y Maternidad, en los casos dentro de las limitaciones establecidas en el Reglamento. Capítulo I Artículo 19 Acuerdo 466 de Junta Directiva.

En caso de enfermedades en general, maternidad, y accidentes, de sus afiliados y beneficiarios con derecho, el Instituto dará las siguientes prestaciones en servicio:

Asistencia médico quirúrgica general y especializada

Asistencia odontológica

Asistencia farmacéutica. Rehabilitación y suministro de aparatos ortopédicos y protésicos

Exámenes radiológicos, de laboratorio y demás exámenes complementarios que sean necesarios para el diagnóstico y el control de las enfermedades.

Servicio social. Transporte, hospedaje y alimentación, en casos especiales. Capítulo I, Artículo 24 Acuerdo 466 de Junta Directiva.

## **2.6. Integración del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social**

Los órganos superiores del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social son:

Junta Directiva;

Gerencia y

Consejo Técnico.

La Junta Directiva es la autoridad suprema de la institución y, en consecuencia, le corresponde la dirección general de las actividades del mismo.

Según el Capítulo II Artículo cuatro de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ella debe estar integrada por seis miembros propietarios y seis suplentes.

Un propietario y un suplente nombrados por el Presidente de la República, mediante acuerdo emanado por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Un propietario y un suplente nombrados por la Junta Monetaria del Banco de Guatemala.

Un propietario y un suplente nombrados por el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Un propietario y un suplente nombrado por el Colegio Profesional de médicos y Cirujanos de Guatemala.

Un propietario y un suplente nombrado por las asociaciones o sindicatos patronales que estén registrados conforme a la ley.

Un propietario y un suplente nombrado por los sindicatos de trabajadores que estén registrados conforme a la ley.

La gerencia es el órgano ejecutivo del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y, en consecuencia, tiene a su cargo la administración y gobierno del mismo.

De acuerdo con las disposiciones legales y debe también llevar a la práctica las decisiones que adopte la Junta Directiva sobre la dirección general de la institución, de conformidad con las instrucciones que ella le imparta.

El Gerente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tiene la representación legal del mismo y puede delegarla, total o parcialmente, en uno o varios subgerentes o mandatarios judiciales.

El Consejo Técnico debe estar integrado por un grupo de asesores especializados en la materia, con funciones consultivas.

Quienes bajo su responsabilidad personal, deben sujetar su actuación a las normas científicas más estrictas y modernas que regulen sus respectivas especialidades.

## **2.7. Ministerio de Trabajo y Previsión Social**

La función primordial de un Ministerio de Estado es el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, y específicamente le corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, hacer cumplir el régimen jurídico relativo al tema que da origen a su nombre, tal como lo es la formación técnica y profesional y la previsión social, siendo esto último de especial importancia dentro de la presente investigación.

Para el cumplimiento de sus obligaciones, debe formular una política laboral, salarial y de higiene y seguridad del país, en concordancia con el entorno social que prevalezca en el momento; asimismo, debe formular y velar por la ejecución de la política de previsión social, propiciando su mejoramiento y previniendo lo relativo a accidentes de carácter laboral, entre otras funciones no menos importantes.

Dicho ministerio en concordancia con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social deben coordinar su acción en la citada materia, con sujeción a lo que dispone la Ley

Orgánica del mencionado instituto así como de los reglamentos a los cuales se encuentra sujeta.

Está integrado, entre otras, por las siguientes dependencias: a) Departamento Administrativo de Trabajo, cuyo jefe debe ser guatemalteco de origen y abogado especializado en asuntos de trabajo, y cuya función primordial es del registro de todo lo relacionado con el trabajo y el estudio y mejoramiento de las condiciones de trabajo; b) Inspección General de Trabajo, cuyo titular debe tener las mismas calidades señaladas para el jefe del Departamento Administrativo de Trabajo, cuya principal función es la de vigilar por el cumplimiento de las disposiciones legales; c) La Comisión Nacional del Salario, la cual es un órgano asesor de las Comisiones Paritarias del Salario y del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en materia laboral

## **2.8. Seguridad social en América Latina**

La política social estatal no solo experimenta una revalorización sino también una reorientación. En el presente la realidad determina que el 40 % de la población latinoamericana vive en condiciones de pobreza, muchos de ellos en condiciones extremas.

Mientras que la ortodoxa de estabilización, con sus limitaciones estrictas del gasto público, tuvo sobretodo efectos contraproducentes en los servicios sociales y en el sistema estatal de seguridad social. Por un lado, la crisis social se extendió a una gran

parte de la población, y por otro no se pudieron acometer los procesos de depuración mediante una extensión equivalente del sistema público de bienestar social, muy por el contrario, en la mayoría de los países el presupuesto destinado a tales servicios retrocedieron considerablemente en valores absolutos durante los años 80. Así mismo disminuyó la participación relativa de los gastos sociales en los importes estatales.

Ante este panorama de crisis social y empobrecimiento de gran parte de la población, le corresponde a la política social un papel clave para contrarrestar las consecuencias negativas de los actuales programas.

En 1987 el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, se pronunció por un ajuste estructural humanitario que proteja a los más débiles en lugar de imponerles la carga más pesada del ajuste.

El efecto político-económico, potencialmente desestabilizador, de la marginación ha llevado al Banco Mundial y a los bancos de desarrollo regionales a otorgar un mayor significado a la problemática social en el marco del ajuste estructural.

El Banco Interamericano de Desarrollo, anunció en su reunión anual de 1993, celebrada en Hamburgo que para ese año se pretendía adjudicar el 50 % de sus créditos a programas sociales en comparación con el 27 % en 1992.

Queda por resolver, que tipo de política social puede ser la adecuada para conciliar conceptualmente y en la práctica los cambios estructurales necesarios y la estabilidad

social. Para la identificación de estrategias se diferencia entre dos tipos de pobreza la estructural y la nueva. Por el primero de los conceptos se entiende los sectores marginados de la sociedad que permanecen tradicionalmente excluidos del circuito formal de la economía a causa de una estructura de producción heterogénea y que solo tiene acceso limitado e insuficiente a las ofertas de empleo y educación. Por el contrario el segundo de ellos abarca los grupos sociales que fueron licenciados a causa de la crisis económica o de la política de ajuste estructural: trabajadores y empleados que fueron despedidos de las empresas públicas o privadas y del servicio público, jóvenes desocupados, pensionados y personas jubiladas prematuramente.

La crisis financiera y las deficiencias de los sistemas tradicionales de seguridad social, cada vez más criticados en los últimos tiempos, han despertado sobre si estos en forma actual, son adecuados para contener la crisis social. El sistema estatal de servicios sociales se ha desarrollado en forma muy diferente en los diversos países latinoamericanos. Se puede encontrar una combinación de los sistemas clásicos de seguridad social de previsión de enfermedades, vejez e invalidez y sistemas de seguridad social de orientación universalista, por ejemplo el caso de los servicios gratuitos de salud pública.

En todos los países existen sistemas privados de previsión, además de los sistemas públicos de servicios sociales. Argentina, Costa Rica, Cuba, Uruguay, Brasil, Jamaica, las Bahamas y Barbados tienen los sistemas de seguridad social más extensamente desarrollados. En casi todos esos países se estableció relativamente un sistema de

seguridad social basado en el modelo de Bismarck, el cual se extendió progresivamente a sectores cada vez más amplios de la colectividad. Al menos formalmente, la población de esos países está amparada en un 70 al 100 % por este sistema. En el extremo opuesto se encuentran países como Honduras, Guatemala, El Salvador, República Dominicana y Bolivia, en donde apenas un máximo del 20 % de la población está protegido por sistemas públicos de seguridad social.

Además hay países con un desnivel social considerable y otros con un desnivel entre la ciudad y el campo. En Colombia, Ecuador y Perú, por ejemplo del 64 al 84% de los empleados en el área de la energía, del 40 al 45 % de los trabajadores de la industria procesadora están amparados, pero solo un 5 % de los trabajadores del campo reciben cuidados médicos a través del sistema de seguridad social.

En lugar de contribuir a una mayor justicia en la distribución, el sistema estatal de seguridad social reproduce la estructura social extremadamente desigual y la heterogeneidad estructural de las sociedades latinoamericanas.

Todas las críticas que se han hecho a la política social de América Latina y su crisis actual, dieron lugar a nuevas orientaciones en esta materia. Desde hace algunos años se han estado ensayando esas propuestas en algunos países latinoamericanos.

Un enfoque de la política social más centrado en los grupos empobrecidos de la población como grupos-meta permite al menos considerar las desigualdades sociales

existentes y lograr efectos progresivos de redistribución. Sin embargo los problemas de asistencia social estatal dirigidos a los pobres, tampoco son una novedad en la región, en diversos país existen desde los años 60 y 70 Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala. Lo que si es nuevo es la estrecha vinculación de las estrategias orientadas a grupos-metas con la política de ajustes estructurales y su supeditación funcional a esta política. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo facilitan recursos adicionales para las medidas sociales de amortiguación destinadas a aliviar la pobreza. Los Fondos de Inversión Social (FIS) constituyen la parte esencial de la estrategia político-social a los pobres recomendada por el Banco Mundial como compensación a los costos sociales de la política de ajuste estructural en Latinoamérica. Los fondos sociales fueron implantados y probados por primera vez en Bolivia, en 1985 y también han sido aplicados en Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá, Nicaragua, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

## CAPÍTULO III

### 3. Las pensiones y la ley de clases pasivas civiles del estado

Como clases pasivas “se comprende las ventajas económicas que disfrutaban ciertas personas que ya no prestan servicios al Estado o que no los prestaron nunca, pero se hayan ligadas por razón de parentesco o dependencia, con quienes fueron funcionarios públicos. El conjunto de las personas que disfrutaban de estos derechos, recibe el nombre de clases pasivas, en los antiguos ordenamientos, las pensiones no creaban derechos, eran gracias que se otorgaban. Actualmente no es así, hoy son pensiones de justicia, constituyen verdaderos derechos para los funcionarios”.<sup>19</sup>

Entonces, de la anterior definición podemos extraer que los jubilados constituyen el primer grupo de las personas que se integran en las clases pasivas, son los que sirvieron al Estado y cesaron en el mismo, ya sea por edad, o bien por imposibilidad física.

La jubilación debe su origen racional a la necesidad en que se encuentra el Estado de contar para sus empresas con empleados dotados de la debida aptitud, así también obedece al sano principio de abrir perspectivas de vida a las nuevas generaciones y refrescar con nueva sangre los cuadros de los servidores estatales.

---

<sup>19</sup> García Oviedo, Carlos. **Derecho administrativo**, Pág. 483.

### 3.1. Definición de pensión

Con este vocablo se entiende la “Cantidad periódica, mensual o anual, que el Estado concede a determinadas personas por méritos o servicios propios o de alguna persona de su familia”.<sup>20</sup>

Algunos autores concluyen que las pensiones pueden ser de dos clases a saber: las de derecho y de gracia o remuneratorias. “Las primeras constituyen el régimen normal establecido en la legislación para los oficios públicos, siguiendo un principio director y obedeciendo a una ordenación. La gracia se concede por motivos extraordinarios, tales son las pensiones que otorgadas a las personas que se inutilizan por servicios extraordinarios o en defensa de las instituciones”.<sup>21</sup>

Otro la define así: “pensión es voz derivada del latín pensionem y es la cantidad anual que se da a alguien por méritos y servicios o bien por pura gracia o merced”.<sup>22</sup>

“Es la prestación o seguro social que se asigna para atender a los riesgos derivados de la invalidez, vejez, muerte, inutilidad física permanente y otros accidentes. La nota característica es que se concede por periodos de tiempo o con carácter de permanencia”.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Cabanellas. **Ob. cit.** Pág. 485

<sup>21</sup> García Oviedo, Carlos, **Derecho administrativo**, Pág. 485

<sup>22</sup> Murga Bruni, Oscar Guillermo. **Jubilaciones, pensiones y montepíos en la nueva Ley de Servicio Civil**, Tesis, Pág. 11.

<sup>23</sup> **Diccionario Enciclopédico UTEHA**, Pág. 211.

Del análisis de las citadas definiciones se puede concluir que ella está representada por una cantidad monetaria, que se proporciona a la persona beneficiaria o favorecida, por jubilación o invalidez, o bien la que reciben los causahabientes de quien tuvo derecho a los mencionados beneficios, y en algunas oportunidades de forma extraordinariamente a favor de los padres; de ella también puede decirse, que es un acto de justicia social del Estado, que viene a resolver de alguna forma, el problema económico del burócrata, después de haber cumplido cierto tiempo de servicio o bien una determinada edad.

Ciertos individuos, también se encuentran en situación de parentesco, dependen del Estado, en compensación por los servicios prestados.

### **3.2. Cobertura**

La Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado cubrirá a los trabajadores civiles del Estado o sus familiares debidamente señalados en la ley, y gozarán de la protección y beneficios establecidos en la misma, tal y como lo establece el Artículo 3.

Las siguientes circunstancias son las que contempla tal ley:

Retiro Voluntario

Invalidez

Muerte

### **3.3. Formas de contribución**

En cuanto a la forma de contribución al régimen de clase pasivas civiles del Estado indica el Capítulo dos, en los Artículos 18, 19 y 20 del Decreto 63-88 del Congreso de la República, que hay tres formas, que son las siguientes:

**Contribución obligatoria:** Es para todos los trabajadores de los Organismo del Estado, la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral y las entidades descentralizadas o autónomas, siempre y cuando estos se incorporen voluntariamente al régimen.

**Contribución voluntaria:** Será, para todos los empleados civiles de la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral y las entidades descentralizadas o autónomas, y aquellos que laboran por el sistema de planilla en estas entidades o en los organismos estatales, que voluntariamente deseen gozar de los beneficios establecidos en la ley.

**Contribución voluntaria por cese:** Es para todos los funcionarios civiles de los organismos gubernamentales, que cesen en el servicio público faltándoles cinco años o menos para alcanzar el tiempo mínimo necesario para obtener pensión civil por jubilación, pudiendo contribuir en forma mensual al régimen durante el periodo que falte para completarlo.

### **3.4. Objeto de la ley de clases pasivas civiles del estado**

El objeto de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, se encuentra estructurado en su Artículo uno, el cual es regir por mandato legal, las pensiones que causen a su favor o de sus familiares los trabajadores civiles del Estado, y que presten o hayan prestado servicios en los Organismo Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Los empleados civiles de las entidades descentralizadas autónomas, de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral y otros que presten sus servicios por el sistema de planillas en los Organismos o entidades mencionadas que así lo deseen y que no tengan su propio régimen de pensiones, pueden en forma voluntaria acogerse a éste en las mismas condiciones que se señalan la citada ley y su reglamento y, una vez incorporados a él, no podrán dejar de pertenecer al mismo, salvo que se retiren definitivamente del servicio activo en cualquiera de dichos organismos sin haber completado los requisitos para optar a ella.

De lo anteriormente establecido, se puede decir que los objetivos que pretende alcanzar la mencionada ley son los que se numeran a continuación:

Que el empleado público puedan obtener ingresos decorosos o su retiro del servicio, y que los beneficios se adapten a la realidad económica en que vive;

Que el servidor público, al momento de padecer alguna enfermedad incurable o sufra un accidente, que de una u otra manera le cause una incapacidad permanente y que no le permita volver a desempeñar sus labores en la administración pública, pueda obtener una pensión por invalidez que compense su incapacidad de poder reincorporarse al servicio.

Que los parientes dentro de los grados de ley, cónyuge o persona que con vive en unión de hecho, supérstite, hijos menores, incapaces que estén bajo su custodia, padres, nietos, sobrinos, hermanos, puedan, al momento del fallecimiento de aquel, obtener una protección económica por parte del régimen.

Los objetivos antes descritos, fueron obtenidos a través del estudio y análisis de la precitada ley.

### **3.5. Clases de pensiones que otorga**

La Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, proporciona las siguientes:

Por jubilación: Hay dos modalidades:

Por retiro voluntario:

El trabajador que tenga veinte (20) años de servicios, como mínimo, cualquiera que sea su edad;

Los trabajadores que hayan cumplido 50 años de edad y acredite, como mínimo, diez años de servicios.

Por retiro obligatorio: Los trabajadores que hayan cumplido 65 años de edad y acrediten un mínimo de diez años de servicios, siempre que durante todos ellos hayan contribuido al financiamiento del régimen.

Por invalidez: Los trabajadores civiles del Estado, tienen derecho a pensión por invalidez, cuando concurren las circunstancias establecidas en la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Se entiende por invalidez, la incapacidad total y permanente del trabajador civil del Estado para seguir desempeñando, en forma normal y eficiente los deberes y responsabilidades del puesto que ocupe dentro de los organismos del Estado o de sus entidades incorporadas al régimen que crea la citada ley, producida por cualquier lesión, enfermedad física o mental. Siempre que tal efecto no haya sido provocado voluntariamente por el propio trabajador, o sea el resultado de una acción delictiva intencional, judicialmente establecida.

Por viudez: Al fallecimiento de un trabajador civil del Estado, tiene derecho a pensión civil por viudez, el cónyuge supérstite o conviviente por unión de hecho legalmente declarada, siempre que el causante se hubiere encontrado en cualquiera de las siguientes situaciones:

Ser trabajador civil del Estado, en este caso, si no se acreditaren diez años de servicios, se aplicará el porcentaje que corresponde a estos.

Que hubiere prestado servicios al Estado y contribuido al financiamiento del régimen como mínimo durante diez años.

Ser jubilado con cargo a este régimen.

Por orfandad: Al fallecimiento de un trabajador civil del Estado, tendrán derecho a disfrutar de pensión civil por orfandad sus hijos menores de edad y los declarados legalmente incapaces, conforme el Código Civil, siempre que las causas que den origen a la incapacidad, sean anteriores al fallecimiento del causante, lo que debe constar en el auto que dicte el tribunal correspondiente o en su defecto, certificación de los informes médicos que obren en el proceso; y que la persona fallecida se hubiere encontrado en cualquiera de las situaciones indicadas en la pensión por viudez. Excepcionalmente, podrán seguir gozando de la pensión hasta los veintiún años de edad, los que al adquirir la mayoría de edad prueben su calidad de estudiantes en una institución educativa reconocida legalmente y que dentro de los primeros seis meses de cada año acrediten la continuidad de sus estudios.

A favor de padre

A favor de hermanos, nietos o sobrinos menores o incapaces, que a la fecha del fallecimiento del causante, estuvieren bajo su tutela, declarada de conformidad a la ley, salvo terceros con mejor derecho.

Tienen derecho a pensiones especiales, en el orden de prioridad siguiente:

Los padres de la persona que falleciere. Corresponde a cada uno el 50% de la pensión, salvo que sólo uno de ellos exista, en cuyo caso le corresponde el 100% de la misma.

Los hermanos menores o incapaces declarados legalmente.

Los nietos o sobrinos menores o incapaces declarados legalmente.

Para los efectos de los incisos 2 y 3, corresponderá el derecho a la pensión, siempre que a la fecha del fallecimiento del causante, estuvieren bajo su tutela declarada legalmente.

Las de carácter especial se otorgaran, siempre que la persona fallecida no haya dejado cónyuge supérstite, hijos, menores o incapaces declarados legalmente y se hubiere encontrado en una de las situaciones enumeradas en los incisos de la pensión por viudez.

### **3.6. Financiamiento del régimen**

El Artículo 18 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, establece: “Para el financiamiento del régimen de pensiones civiles del Estado a que se refiere la presente Ley, será obligatoria la contribución para:

El Estado, como cuota patronal en moneda de curso legal un monto no menor del 10% del total de las remuneraciones a que se refieren los numerales de 1) al 4) del inciso c) de este Artículo, devengados por los trabajadores de los Organismos del Estado, que contribuyen a este régimen.

La Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral y las entidades descentralizadas o autónomas, siempre que sus trabajadores se incorporen voluntariamente al régimen, en concepto de cuota patronal un monto no menor del 10% del total de sueldos, salarios, bonificaciones de emergencia y otras remuneraciones que se indican en el Artículo 23, que deberán enterar al Ministerio de Finanzas Públicas a partir de la vigencia de la presente Ley o de la incorporación de sus trabajadores al régimen en la cancelación de cada nómina de sueldos y salarios, dentro de los cinco días hábiles después de la fecha de pago, sea ésta quincenal o mensual. Dichas entidades deberán incluir en su respectivo presupuesto, el monto de las cuotas mencionadas y el Ministerio de Finanzas Públicas o la autoridad máxima que corresponda, velara porque se cumpla con esta disposición al aprobar los mismos.

Los funcionarios y empleados públicos afectos a esta ley contribuirán al régimen en concepto de cuota laboral, de conformidad con la siguiente escala:

Q. 1.00 A Q. 400.00 9%

Q. 400.01 A Q. 2000.00 10%

Q. 2000.01 A Q. 4000.00 11%

Q. 4000.01 A Q. 6000.00 12%

Q. 6000.01 A Q. 8000.00 13%

Q. 8000.01 A Q. 10000.00 14%

Q. 10000.01 EN ADELANTE 15%

Los porcentajes de la escala anterior se aplicarán a:

Sueldo o salario base ordinario;

Pasos salariales o complemento del salario inicial;

Derecho escalafonario;

Bonificación de emergencia.

La cuota laboral será descontada por el Ministerio de Finanzas Públicas, de cada nómina mensual de sueldos.

Los funcionarios y empleados del Organismo Judicial deberá aportar en concepto de contribución salarial, la misma proporción indicada en la escala anterior y los

descuentos deberá aplicarlos la tesorería de dicho organismo y entregarlos al citado ministerio.

En los casos de trabajadores, que de conformidad con la ley desempeñen más de un puesto dentro de la administración pública, se le aplicará el porcentaje que corresponda en la escala contenida en el presente Artículo a la suma total de los estipendios, pasos salariales o complemento al sueldo inicial, derechos escalafonarios y bonificaciones de emergencia, que perciban.

### **3.7. Suspensión, prescripción y extinción de beneficios**

En el Artículo 38 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, se indica las causas de suspensión de una pensión, y establece: “si una persona pensionada desempeña algún cargo o empleo en los Organismos del Estado, entidades descentralizadas o autónomas, o entidades incorporadas a esta Ley, únicamente tendrá derecho a percibir el salario correspondiente al puesto, suspendiéndose inmediatamente la pensión que devengue. Exceptuando de esta limitación:

Aquellas personas señaladas en el segundo párrafo del Artículo 36 de la Ley de Clases Pasivas del Estado. (Se exceptúa al cónyuge o conviviente de hecho legalmente declarado del trabajador activo o jubilado, que se encontrare trabajando al servicio del Estado, al ocurrir el fallecimiento del mismo, en este caso, el cónyuge tiene derecho a

seguir desempeñando e puesto y a cobrar el salario respectivo y además el cincuenta por ciento (50%) de la pensión que por jubilación hubiere correspondido al causante);

Las personas que al momento de jubilarse presten servicios docentes o de investigación en la Universidad de San Carlos de Guatemala, quienes podrán percibir su jubilación y el salario respectivo, siempre que la Oficina Nacional de Servicio Civil dictamine favorablemente.

### **3.8. Causas que impiden obtener o gozar de una pensión**

El Artículo 39 de la ley en mención indica las causas que impiden obtener o gozar de una pensión o cuando pierden el derecho a seguir gozando de la misma, las personas que se encuentran en las circunstancias siguientes: a.- Que hayan sido condenados en sentencia firme por el delito de traición o espionaje a que se refieren los capítulos I) y II) del Título XI) del Libro Segundo del Código Penal; b.- Que hubieren perdido la nacionalidad guatemalteca.

En cuanto la prescripción el Artículo 40 del mismo cuerpo legal, regula que el derecho para obtener cualquiera de los beneficios contenidos en la ley, prescribe a los cinco años y se computa así:

En caso de jubilación o revisión por reingreso al servicio, desde la fecha en que el beneficiario haya cesado en el ejercicio de su cargo al servicio del Estado o sus entidades, y reúna los requisitos que establece la presente ley.

En caso de pensión por invalidez, desde la fecha en que ésta ocurra.

En los casos de viudez, orfandad y pensiones especiales, desde la fecha del fallecimiento del causante. No corre el término de prescripción contra menores o incapaces, mientras estos no tengan representación legal.

Para el caso del derecho a solicitar la contribución a que se refiere el Artículo 20 de esta Ley, desde la fecha en que el trabajador civil haya cesado su relación aboral con el Estado o sus entidades en donde hubiere contribuido al financiamiento del régimen de clases pasivas civiles del Estado creado por esta ley o conforme a disposiciones legales anteriores.

## **CAPÍTULO IV**

### **4. El derecho de gozar a más de una pensión**

Para determinar un análisis adecuado, se ha incorporado en el apartado de anexos (anexos números 1 y 2) del presente informe, la exposición de motivos del Decreto 63-88, a fin de contextualizar los principios, conceptos y objetivos que privan a la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Previo a establecer el derecho de gozar a más de una pensión, es preciso analizar los trámites y procedimientos que los sujetos que constituyen las clases pasiva en Guatemala, realizan a efecto de beneficiarse con las prestaciones que establece la normativa correspondiente.

#### **4.1. Trámite administrativo de solicitud de prestaciones**

El trámite administrativo de las prestaciones que conformen la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Decreto 63-88 del Congreso de la República, se inicia en el Departamento de Clases Pasivas Civiles del Estado de la Oficina Nacional de Servicio Civil, con la solicitud de la pensión correspondiente, la cual deberá presentarse por el interesado, o en su defecto con su representante legal; con la documentación que se estipula en el Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Acuerdo Gubernativo 122-88 en los Artículo s 30 y 31 a la Oficina Nacional de Servicio Civil. La

solicitud, será admitida, si consta la voluntad del beneficiario con firma legalizada ante notario o ratificada ante la Oficina Nacional de Servicio Civil, y para las personas que residan en el interior de la república, podrán hacerlo ante los gobernadores departamentales o alcaldes de sus respectivos municipios. La documentación que deberá acompañar según el caso es la siguiente:

Para la pensión por jubilación, certificaciones: de servicios, de la partida de nacimiento, de carencia de antecedentes penales, así como declaración jurada de no haber perdido la nacionalidad guatemalteca.

Si la pensión es por invalidez, certificaciones: de servicios, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en donde conste la invalidez y de la dependencia o entidad donde labora el trabajador en la que se haga constar si puede o no ser reubicado en otro puesto de la misma institución.

Así para la pensión por viudez, deberán acompañarse, las certificaciones de: servicios, de la partida de nacimiento, de defunción del causante, de la partida de matrimonio o de la unión de hecho legalizada, con el trabajador civil fallecido que originen el derecho.

En la gestión de la pensión por orfandad para menores de edad, la persona que ejerza la patria potestad o el tutor legalmente declarado, deberá acompañar certificaciones: de servicios, de la partida de nacimiento y de defunción del causante así como de las partidas de nacimiento de los hijos legalmente reconocidos.

En el caso de la aplicación de pensión por orfandad para mayores de 18 años y menor de 21, certificaciones: de carencia de antecedentes penales y de estudios, matrícula vigente y declaración jurada donde conste no haber perdido la nacionalidad guatemalteca y de no prestar servicios al Estado de los beneficiarios.

A favor de los padres del causante, certificaciones: de la partida de nacimiento, de servicios, de defunción del trabajador que originen el derecho y declaración jurada donde conste que el causante a su fallecimiento no dejó viuda, viudo, hijos o incapaces.

A favor de hermanos, nietos o sobrinos menores o incapaces, certificaciones de servicios, de la partida de nacimiento y de defunción del causante, de nacimiento de los beneficiarios, donde conste el parentesco con el trabajador fallecido, declaración jurada en la que se manifieste que el causante, no dejó otros beneficiarios con mejor derecho.

Para los trabajadores que voluntariamente se acojan al régimen, certificación de servicios del solicitante.

Si la contribución es por cese, certificaciones: de servicios y salarios y de acta de entrega, declaración jurada en la que conste que no percibe pensión ni salarios del Estado.

Y para el trámite de la revisión de la jubilación, los trabajadores jubilados que reingresen al servicio público, deberán acompañar las certificaciones: de servicios por el nuevo tiempo y de la Dirección de Contabilidad del Estado, en la que se informe si cobró o no asignación en concepto de jubilación durante el nuevo tiempo laborado.

En el supuesto que los documentos presentados para formar el expediente de solicitud de pensión, tuviera alguna discrepancia en relación al nombre del beneficiario o causante, previo a la admisión de la misma, deberá hacerse la identificación de persona conforme lo estipulado por la ley de la materia.

Es necesario aclarar, que no basta únicamente la presentación de la solicitud y adjuntar la documentación requerida, para que esta sea admitida, ya que al efecto regula el Artículo 24 del Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, que deberá entenderse por admisión a saber:

“La calificación de la oficina, de haber presentado el interesado los documentos reglamentarios y que ha cumplido con todos los requisitos formales y de fondo que establecen las leyes.”

De tal manera que en algunos casos no basta con la presentación, ya que podría ocurrir que la solicitud, no esté conforme a la ley y reglamento de la materia, o que la documentación se encuentre incompleta, y mientras no se cumpla con todos los requisitos, la misma no podrá ser admitida.

Por otra parte el futuro beneficiario, ya sea que presente su solicitud antes o después del cese de su relación laboral, la pensión por jubilación tendrá vigencia desde la fecha de entrega del cargo, siempre que llene los requisitos establecidos para el efecto.

#### **4.2. Procedimiento de liquidación**

Establece la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, en el Artículo 31 para el trámite de una solicitud de pensión se procederá de la manera siguiente:

La solicitud de pensión la presentará el interesado o su representante legal, con la documentación que para el efecto se señala en el Reglamento de esta Ley, a la Oficina Nacional de Servicio Civil. La solicitud será admitida, siempre que conste la voluntad del beneficiario, con firma legalizada por notario o ratificada ante la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Debe entenderse por admisión, la calificación de la Oficina Nacional de Servicio Civil de haber presentado el interesado los documentos reglamentarios y que ha cumplido con todos los requisitos formales y de fondo que establece esta ley.

Dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud con la documentación reglamentaria, o de la fecha de ratificación, la Oficina Nacional de Servicio Civil practicará la liquidación respectiva. Dicha liquidación, dentro de los tres días hábiles siguientes, deberá ser enviada para su aprobación a la Contraloría General de Cuentas, quien evacuará el expediente dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su recepción.

Si tal liquidación no fuese aprobada, la Oficina Nacional de Servicio Civil, de inmediato, procederá a ratificar o rectificar la liquidación respectiva, la que deberá volver a la Contraloría General de Cuentas, para que en el término de cinco días, apruebe o desapruebe la liquidación y devuelva el expediente. Si la Contraloría no aprobare nuevamente la liquidación, la Oficina Nacional de Servicio Civil oirá al Ministerio Público, entiéndase Procuraduría General de la Nación, quien emitirá dictamen dentro de los cinco días siguientes a la fecha de recepción del expediente.

Concluido este trámite la Oficina Nacional de Servicio Civil resolverá en definitiva y notificará al interesado.

Si la liquidación es aprobada por la Contraloría General de Cuentas, la Oficina Nacional de Servicio Civil notificará al interesado el resultado de su gestión.

Si el interesado manifiesta su conformidad con la liquidación practicada y adjunta los documentos respectivos que le sean requeridos, la Oficina Nacional de Servicio Civil, dentro del término de diez días deberá emitir el Acuerdo, otorgando la pensión correspondiente, el que deberá ser notificado al interesado y al Ministerio de Finanzas Públicas para efectos de pago.

Los funcionarios y empleados responsables de que no se cumplan los términos señalados para el trámite administrativo de los expedientes, serán sancionados de

oficio o a petición de parte, por los superiores jerárquicos de las dependencias a que pertenezcan de conformidad con la ley.

#### **4.3. Dictamen de la contraloría general de cuentas**

Este dictamen tiene fundamento en el Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en los Artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto 31-2002, que norman y desarrollan las funciones de la Contraloría General de Cuentas, entre ellas la función fiscalizadora de la misma.

Específicamente el dictamen aludido, tiene su base legal en el inciso b del Artículo 31 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto 63.88 del Congreso de la República, que estipula la intervención de la institución fiscalizadora del Estado, después de presentado el expediente en la Oficina Nacional del Servicio Civil.

#### **4.4. Acuerdo de autorización**

Esta es la última etapa del trámite administrativo de las pensiones que conforme a la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado en vigencia se otorga. Establece el Artículo 31 inciso e que previo al cumplimiento de todos los requisitos del interesado, la Oficina Nacional de Servicio Civil, tiene un término de diez días para emitir el Acuerdo de Autorización correspondiente, el que será debidamente notificado al interesado y al Ministerio de Finanzas Públicas para los efectos del pago respectivo.

Los términos referidos a esta y a todas las fases del trámite administrativo de las pensiones, quedan sin efecto cuando en el expediente existan anomalías que no sean imputables a la oficina que interviene en la gestión administrativa.

#### **4.5. Análisis jurídico del Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado**

Tal y como se planteó dentro del plan de investigación para la realización del presente trabajo de tesis de grado y de acuerdo al análisis llevado a cabo sobre el tema de seguridad social, se hace necesario proponer el efectuar una reforma al Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado ya que en él se establece la prohibición de que una persona pueda gozar de más de un derecho a pensión, sin embargo si por determinadas circunstancias, recae en ella misma el pago de dos pensiones y se ha contribuido al Estado por ambas, no es dable privársele de ellas ya, que si ha cumplido con los requisitos para optarlas, es un derecho que esta ha adquirido y del cual no debe ni puede despojársele por este simple hecho, es decir el de ser u obtener un doble beneficio.

Para ejemplificar la situación anterior, puede citarse el caso donde dos personas vinculadas por el matrimonio, son a su vez trabajadores del Estado y ambos le han contribuido a este, para optar al derecho de régimen de clases pasivas, y por ciertas circunstancias uno de ellos fallece y el otro completo la edad promedio para optar a la jubilación, traería como consecuencia lógica que sobre una misma persona recaería la

calidad de jubilado y de pensionado por viudez. En este caso no es justo que tenga que elegir entre las dos pensiones ya que la contribución se dio en su momento y la reserva formada en las arcas estatales para este rubro permanecen ahí para retribuirse en su momento.

#### **4.6. Análisis jurídico de la prohibición contenida en el Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado**

El Artículo 48 de la mencionada ley, establece: “Más de una pensión. La persona que adquiera más de un derecho a pensión conforme a la presente ley, solamente podrá percibir a su elección una de ellas.”

Después de la lectura del precitado Artículo se puede deducir que el mismo viola los derechos y principios constitucionales de las personas de la tercera edad, de acuerdo con lo establecido en los Artículos uno, dos y 51 de la Constitución Política de la República de Guatemala; en los cuales respectivamente se regula: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a su familia; su fin supremo es la realización del bien común.” “Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.” “El Estado protegerá la salud, física, mental y moral de los menores de edad y las personas de la tercera edad y de los ancianos.” Les garantiza el derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad y previsión social. Por lo que después de la lectura y del estudio realizado con respecto al tema se ha determinado que el Artículo

48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado viola los preceptos constitucionales enumerados ya que obliga a los cónyuges que laboraron para el Estado en caso de fallecimiento de alguno de ellos, a renunciar a una pensión civil, proveniente de distinto hecho generador, ya que ambos contribuyeron al régimen de clases pasivas en forma distinta. En estos casos concretos la persona debería tener derecho a disfrutar de las dos pensiones, civiles, una por viudez y otra por jubilación.

Además el Artículo 48 de la pre citada norma legal, es incongruente con la Ley para la Protección de la Persona de la Tercera Edad, debido a que el objeto de la misma es tutelar sus intereses, los cuales el Estado garantiza y promueva el derechos de los ancianos a un nivel de vida adecuado en condiciones que las ofrezcan educación, alimentación, vivienda, vestuario, asistencia médica, gerontológico, integral, recreación y esparcimiento y los servicios sociales necesarios para una existencia útil, digna y decorosa.

Además como lo establece esta última ley, persona de la tercera edad se le llama a toda aquella, de cualquier sexo, religión, raza o color que tenga sesenta años o más de edad. Y se les llama beneficiarios a todos los ancianos guatemaltecos, sin distinciones de ninguna naturaleza por credo, político o religioso, etnia o condición social.

Con lo anteriormente expuesto se puede llegar a determinar que el Artículo objeto del presente análisis es completamente incongruente con la realidad social y económica de

los ancianos a nivel nacional y por lo tanto se concluye que se violentan sus derechos constitucionales.

#### **4.7. Análisis de las necesidades de las clases pasivas**

Se hace la propuesta para que la persona que adquiriera más de un derecho a pensión conforme la presente ley, en un futuro puede percibir la pensión por jubilación como trabajador del Estado que el mismo haya generado y la de su cónyuge o conviviente de hecho legalmente declarado al ocurrir el fallecimiento de este, por ser proveniente de pensión por viudez, en este caso tendrá derecho a percibir ambas pensiones, ello con el objeto de aplicar justicia y equidad en este tipo de casos concretos, y de darle cumplimiento a los Artículos constitucionales que protegen los derechos de las personas de la tercera edad.

Es importante hacer notar que el disfrute de dos pensiones por parte de una misma persona solamente debería corresponder en el caso que nos ocupa y no por ejemplo en el caso de pensión por jubilación y luego por invalidez ya que en este caso es el mismo hecho generador el que tendría que cubrir las erogaciones pertinentes, cosa que no sucede en el caso objeto de análisis.

Al reformar el Artículo cuestionado, como se pretende con este trabajo, la norma legal que regula el Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, los trabajadores o ex trabajadores estatales afectos al régimen de Clases Pasivas,

obtendrán el beneficio económico de recibir y disfrutar dos pensiones civiles, provenientes de diferente hecho generador.

En cuanto a beneficios sociales se refiriere, se puede mencionar la seguridad que tendrán los beneficiarios de que su dignidad como persona humana y sus derechos inherentes e inalienables, no serán objeto de cambios perjudiciales, es necesario mencionar los elementos subjetivos y objetivos de la seguridad social, el mismo representa la convicción interna del empleado o ex empleado, de que la situación de que goza, no será cambiada por acciones contrarias a las reglas y los principios sociales, y el segundo, como fundamento del primero, que consiste en la existencia real y objetiva de un orden social organizado, en este caso particular, el surgimiento de la vida jurídica, de la ley que se reforme el Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto 63-88 del Congreso de la República, tal como se propone y recomienda, lo que esperamos sea a corto plazo, una feliz y palpable realidad, en beneficio de los trabajadores y ex trabajadores que un caso concreto renuncian a percibir una de las dos pensiones civiles que les corresponde.

#### **4.8. Principios constitucionales que violenta el Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado**

En primer lugar se debe tomar en cuenta lo establecido por el Artículo cuatro de la Constitución Política de la República en el sentido que: En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. Por su parte el Artículo 118 del

mismo cuerpo legal regula: El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. Así también lo anteriormente anotado es complementado con el texto de los Artículos uno y dos respectivamente del mismo cuerpo de ley: El Estado de Guatemala, se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común.” Y “Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

Por su parte el Artículo 94 de la norma constitucional establece que el Estado deberá velar por la salud, asistencia social de todos los habitantes, desarrollará a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes, a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.

El Artículo 119 literal d) establece: Son obligaciones fundamentales del Estado...d) velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia. El Artículo 175 preceptúa: Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la constitución, las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales, son nulas ipso jure. Artículo 44. Los derechos y garantías que otorga la Constitución, no excluyen otros que aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana.

El principio de Supremacía de la Constitución establece que las normas inferiores deben ser compatibles con aquella, pues solo tienen validez si guardan armonía con las de grado superior, que componen la Constitución, partiendo de este principio, debe quedar claro, que las leyes que no fueren compatibles con la Constitución son inconstitucionales, y deben por lo mismo, eliminarse del ordenamiento jurídico, tal como lo señalan los Artículo 44 y 175 de la Constitución vigente.

Consecuentemente, todas las resoluciones que ha dictado la Oficina Nacional de Servicio Civil, ha denegado las solicitudes del derecho de percibir dos pensiones civiles, apoyándose en el Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, son nulas ipso jure, por adolecer de inconstitucionalidad, en tal virtud, careciendo de certeza jurídica a los afectados aun les asiste el derecho de solicitar dos pensiones civiles y provenientes de distinto hecho generador, ya que ambos cónyuges trabajadores del Estado aportaron al régimen de clases pasivas.

Por su parte el principio de juridicidad se transgrede con la norma establecida en el Artículo objeto de la presente investigación, toda vez que cualquier actividad o acción, ya sea esta administrativa o legislativa, debe someterse a la ley y a los principios preestablecidos, es decir que deben someterse al derecho.

“La juridicidad es la tendencia o el criterio favorable al predominio de soluciones de estricto derecho en asuntos sociales, políticos, económicos y culturales. En la práctica, es la aplicación del derecho por medio de principios jurídicos, incluyendo la aplicación

de la doctrina jurídica administrativa, con tal de que la actividad administrativa pública, quede definitivamente sometida al derecho en su totalidad. La juridicidad elimina al uso de la discrecionalidad o la fuerza. Propugna por el empleo de derecho o método e instrumento de la toma de decisiones en la administración pública, la antijuridicidad, prácticamente es el Estado de Hecho o Estado de Ipso, que por su origen o naturaleza no esta obligado a someterse al derecho no esta obligado a respetarlo. Manuel Ossorio manifiesta que contra la juridicidad atentan las dictaduras, los golpes de Estado y las presiones de ciertos grupos sociales y económicos que buscan sus beneficios sin base en el derecho y con base en el abuso del poder de funcionarios y empleados públicos”<sup>24</sup>.

#### **4.9. Hecho generador**

La Corte de Constitucionalidad ha establecido una definición de lo que se debe entender por hecho generador, concepto que puede aplicarse a la materia que se trata dentro de la presente investigación, siendo esta: Hecho generador es el hecho previsto por la norma jurídica para configurar el tributo, y cuando ese hecho hipotético se produce en la realidad, convirtiéndose en hecho concreto, surge la obligación tributaria.

Gacetas No. 31, expedientes acumulados números 269-92, 326-92, 352-92 y 41-93 página número 24, sentencia: 11-02-94. En ese orden de ideas un hecho genera una obligación, aplicado este concepto a la seguridad social por un hecho generador

---

<sup>24</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**, Pág. 112.

corresponde una contribución y por lo tanto la compensación por cada una de las contribuciones.

#### **4.9. Anteproyecto de ley**

Como colofón al estudio planteado, y como sustentación de la necesidad de modificar el Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas del Estado, se hace preciso proponer tal reforma en manera práctica, ensayando un anteproyecto de ley para tal efecto, el cual se incluye como anexo número 3 en el presente informe.

## CONCLUSIONES

1. El Estado de Guatemala pese que tiene como obligación la protección y desarrollo integral de la persona, no responde al Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado de Guatemala Decreto 63-88 del Congreso de la República al establece que solamente se puede gozar de una sola pensión por parte de los jubilados.
2. La retribución reaciaga sobre la misma persona en la jubilación no tiene la importancia correspondiente, por lo que a cada aporte le corresponde una retribución, como lo es el caso del trabajador público al cónyuge supérstite que de igual manera es presionado por el Estado por su tiempo de servicio.
3. Existe problemática en el contenido del Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, porque este no procura el desarrollo integral de un sector vulnerable de la población guatemalteca, el caso los derechohabientes o beneficiarios a una pensión por parte del cónyuges pensionado, por lo que cada una de las pensiones proviene de distinto hecho generador.
4. Pese a que la jubilación sirve para dignificar y honrar el esfuerzo de la clase trabajadora del Estado, sujeta al régimen de clases pasivas de este, en la actualidad se da una mala aplicación de la misma y un desequilibrio en

comparación con los aportes que en su momento generó el trabajador o trabajadora.

## RECOMENDACIONES

1. El Congreso de la República de Guatemala debe realizar un análisis jurídico del Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, a efecto de reformar el Artículo citado, levantado con esto la prohibición de que una persona pueda gozar más de una pensión.
2. El Congreso de la República debe reformar el Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, en el sentido de que el cónyuge supérstite o conviviente de hecho legalmente declarado de un trabajador público ya pensionada, pueda optar a la acumulación de las dos pensiones, la de ésta y la del cónyuge al ocurrir el fallecimiento del mismo y que tenga derecho al cien por ciento (100%) de pensión que por viudez le corresponda y por la pensión de jubilación a que tenga derecho de conformidad con esta ley.
3. Ante la problemática que supone que el Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, no protege el desarrollo integral de un sector vulnerable de la población guatemalteca, el caso los derechohabientes o beneficiarios a una pensión por parte del cónyuges pensionado, es necesaria su revisión por parte de la Oficina del Servicio Civil de Guatemala.
4. El Estado de Guatemala, por medio de la Oficina Nacional del Servicio Civil, debe brindar protección a quienes se les obliga a renunciar a una pensión civil al momento de fallecer uno de ellos, cuando ambos cónyuges aportaron al régimen

de clases pasivas civiles, por lo que cada una de las pensiones proviene de distinto hecho generador.

## **ANEXOS**



## ANEXO I

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL Decreto Legislativo No. 1811 de fecha 25 de abril de 1932.

El 12 de abril de 1932, La Asamblea Legislativa, presento un proyecto de la LEY DE JUBILACIÓN, PENSIONES Y MONTEPIOS, en el cual en sus justificaciones se anota lo siguiente: ASAMBLEA LEGISLATIVA: Las disposiciones que rigen actualmente el otorgamiento de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos, se encuentran contenidas en los Decretos Legislativos Números 1249, 1369, 1461, 1611 y 1652 y en los Gubernativos Números 822, 830 y 1039, o sea en ocho leyes emitidas en distintas épocas, lo que viene a dificultar su consulta y aplicación, por estar muchos de sus preceptos no solo repetidos sino en muchos casos en abierta contradicción unos con otros.

En todo caso es conveniente, señores diputados, procurar porque la legislación del país, en vez de ser difusa y de difícil consulta, tenga la unidad y armonía necesarias en toda ley de aplicación diaria, a fin de que no solo los funcionarios públicos sino también los particulares, no encuentren obstáculos de ninguna clase en cuanto a la claridad y precisión que deben informar las normas legales.

La Comisión de Hacienda y Crédito Público, en vista de lo anteriormente manifestado, resolvió refundir en un solo Decreto todas las disposiciones que rigen la materia, con lo que cree que en lo sucesivo, no se tropezará con el sin número de dificultades apuntadas hasta la fecha.

Por consiguiente somete a la consideración de este alto cuerpo la emisión del siguiente proyecto:

DECRETO NÚMERO.....  
LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA,  
DECRETA:

En subrogación de los Decretos Legislativos Números 1249, 1369, 1461, 1611 y 1652; y de los decretos Gubernativos Números 822, 830 y 1039 la siguiente:

### LEY DE JUBILACIONES, PENSIONES Y MONTEPIOS.

.....ARTÍCULO 29º, Nadie podrá percibir más de un montepío del Erario Nacional. La persona que represente a la vez varios derechos, sólo podrá percibir el mayor....

a) Decreto del Congreso de la República No. 28-70 de fecha 22 de mayo de 1970.

En el mes de septiembre de 1967, Francisco Guiarte C., diputado por Baja Verapaz, presentó un nuevo proyecto de Ley de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos, y en su justificación indica lo siguiente: "Espigar dentro del abrumador fárrago de disposiciones constitucionales, legislativas, gubernativas y resoluciones varias que norman lo relativo a Jubilaciones, Pensiones y Montepíos, es realmente escabroso. Es tan variada la

gama, que los instructivos y los manuales que se ha editado sobre este asunto, no despejan el camino hacia el justo derecho de los empleados públicos; por el contrario seguir un expediente de las clases Pasivas, es un calvario y no por incuria o incapacidad de quienes manejan estas cosas, sino por el sistema vigente.

Contribuir para la emisión de una nueva ley con su correspondiente reglamentación, es nuestro propósito y esta es la razón por la cual nos hemos interesado en el tema y como novatos nos iniciamos consultando diccionarios para saber el contenido de los vocablos que usáramos en adelante.

Jubilación, significa situación de derecho en que se queda el empleado civil, que cesa definitivamente en el servicio del Estado, bien por su edad o por su imposibilidad física y en virtud del cual el propio Estado le reconoce el derecho al haber que conforme la clasificación le corresponda.

Pensión, es la cantidad anual que se asigna a una persona por méritos o servicios prestados al Estado.

Montepío, es el depósito de dinero formado ordinariamente de los descuentos hechos a los individuos de un cuerpo o de otras contribuciones de los mismos, para socorrer a sus viudas y huérfanos o para facilitarles auxilios en sus necesidades.

Con estos conceptos llegamos a establecer que la cosa no es nueva, puesto que ha sido preocupación inmemorial de parte del Estado, proteger al empleado en el momento en que más lo necesita; es justo y humano que éste, al recibir la protección, se muestre jubiloso, alegre y feliz de suspender su trabajo cotidiano con la seguridad de recibir un emolumento oportuno. Creemos encontrar un antecedente en la Ley de Moisés, cuando se anunciaba con el “Yobel”, el momento en que los israelitas se abstendían de sembrar, segar y vendimiar en señal de jubileo, júbilo o alegría. En España sus antecedentes los encontramos en el reglamento del montepío de Ministerios de 1763, y en Guatemala, la disposición más concreta se remonta al 22 de mayo de 1891 al emitirse el Decreto Legislativo número 124, donde se regula la forma como los Jefes y Oficiales del Ejército pueden colocarse en situación de retiro con 20 años de servicio (mínimo) y 30 años (máximo) estableciéndose una interesante forma de proporción que va de la mitad, las dos terceras partes y la totalidad del último sueldo. Si los Jefes y Oficiales lograron este reconocimiento, los civiles se ven favorecidos hasta el 27 de enero de 1922 en que se reconoció que las pensiones, jubilaciones y montepíos se “regulaban en forma arbitraria”, por lo que se dictó un decreto Gubernativo ordenando la revisión de las concedidas “en vista de que dichas gracias se han concedido más en atención a las personas que las solicitaron”.

Este Decreto dispone la formación de una Comisión ad-hoc con el encargo de redactar una Ley sobre la materia. La comisión cumplió con su cometido y la Asamblea Nacional Legislativa puso en vigor, el 30 de abril de 1923 el Decreto número 1249 (Ley Específica de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos) cuyo contenido puede resumirse así: a) indica el fondo para los pagos; b) el porcentaje a descontarse sobre los sueldos

percibidos; c) promedio de los sueldos obtenidos en los últimos cinco los años; d) tiempo comprendido entre los diez y los treinta años de servicio; e) fijación de una edad mínima de 50 años; f) abono al tiempo de servicios como interino, suplente o auxiliar; g) doble tiempo en lugares malsanos; h) reconocimiento del derecho desde el momento de presentación de la solicitud; i) devolución de los descuentos acumulados; y, j) inembargabilidad.

Esta ley es la mejor prueba de buena fe y reconocimiento a la labor de los servidores públicos, pero la grata impresión fue poco duradera por que luego se le introducen reformas y no para mejorar las prestaciones, sino para reducirlas hasta llegar al Decreto número 1811 del 12 de abril de 1932 en que el General Jorge Ubico iniciaba su gobierno, cercenando derechos adquiridos, haciendo rebajas que finalmente llegaron hasta el 80 por ciento sobre las por sí, insignificantes jubilaciones, pensiones y montepíos. El Decreto 1811 ha batido el record de reformas pues su pequeño articulado fue modificado en un sesenta por ciento a través de veintitrés disposiciones diferentes.

El proyecto de Ley de Clase Pasivas del Estado que en esa época estaba tramitándose en el Congreso y que se encontraba en poder de la Honorable Comisión de Hacienda, se consideró que llenaba las más caras aspiraciones, sin afectar mayor cosa los intereses del erario, puesto que se señalan algunas fuentes de financiamiento, además de otras que el Ministerio de Hacienda en sus estudios preliminares ha concebido. Los aspectos fundamentales del proyecto de ley que en ese momento se sometían al conocimiento del Congreso de la República eran:

a) Reconocimiento de la necesidad de promulgar dentro de los dos años que fija la constitución, la Ley de Servicio Civil que será en definitiva la que norme las relaciones de los Empleados Públicos con el Estado; b) Ninguna discriminación entre el gremio magisterial y los demás empleados públicos; c) Recomendación de fundar un Banco de las Clases Pasivas para su financiamiento con base en las fuentes que se han indicado, tales como la cantidad que se descuenta conforme el Artículo 4º. Del proyecto, la cantidad presupuestada actualmente, una cantidad que aportarán los empleados por una sola vez en calidad de acciones negociables, venta de bonos del Estado, emisión de sellos postales, valor de las fianzas que pagan los empleados obligados a ello etc.; d) Nueva tabla de descuentos que oscilan entre el 1 y el 10% sobre los sueldos; e) Inclusión del escalafón del magisterio dentro del promedio de los sueldos devengados durante los últimos cinco años y que sirven de base para determinar la cuantía de la jubilación; f) Determinación de una cantidad mínima de Q.30.00 y Q.360.00 como máxima; g) Reconocimiento desde la fecha en que el empleado deje de trabajar en el caso de que tenga jubilación o del fallecimiento del causante en el caso de montepío; h) Escala de 15 a 30 años de servicios con el 25 al 100% sobre el promedio devengado en los últimos cinco años de servicios sin tomar en cuenta la edad; i) Derecho del causante, por disposición testamentaria, de alterar la prelación establecida en el proyecto en el caso de montepío; j) Reconocimiento del derecho que asiste al supérstite, en las uniones de hecho; k) Un máximo de seis meses para resolver los

expedientes; y l) Confección de un Reglamento que el ejecutivo debe promulgar dentro de un plazo no mayor de tres meses.

Es de advertir, que no obstante ordenarlo el Decreto 1811, hasta la fecha no se ha formado el fondo especial para cubrir las clases pasivas ya que los descuentos se cargan al fondo común lo que demuestra una imprevisión administrativa puesto que de haberse efectuado desde que entró en vigencia la ley, no habría problemas en relación con el financiamiento.

Leyendo el estudio actuarial sobre el Régimen de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos de los Empleados Públicos de Guatemala preparado por la División de Seguridad Social de la Oficina Internacional de Ginebra en 1958, es notorio que los cálculos actuariales no son para poner reparos en la emisión de una nueva ley, puesto que el estudio efectuado, bastante realista, ofrece una serie de soluciones que principian por plantear dos problemas básicos: estructura administrativa y organización financiera. En el primer caso: administración por el Estado, por un organismo autónomo que podría ser un banco o una sección especial del Instituto de Seguridad Social y en lo relativo a su organización financiera: se aportan ideas de acuerdo con el sistema de administración que se adopte.

Finalmente, debemos señalar que el problema de las clases pasivas, tiene caracteres nacionales y si se ha hecho problema se debe a la incuria de quienes pudieron resolverlo oportunamente, dejando a la administración actual la responsabilidad de afrontarlo, toda vez que no podrá seguirse soslayando porque esta actitud sería peligrosa.

Por su parte el señor Ministro de Hacienda y Crédito, realizó el informe y dictamen del Proyecto de Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, la cual en su texto dice “ Guatemala, 24 de marzo de 1970, Señores Secretarios: Con instrucciones del señor Presidente de la República, tengo la honra de enviar a los Señores Secretarios, el proyecto de LEY DE CLASES PASIVAS CIVILES DEL ESTADO que acompaño con la presente, con el ruego de que se sirvan someterlo a la consideración del Honorable Congreso de la República con la prioridad que merece, dada su importancia y trascendencia económica y social, por las razones que a continuación me permito exponer.

El Gobierno de la República, conforme el plan de desarrollo que adoptó desde el principio de su gestión gubernativa, se ha preocupado en alcanzar las metas de realización económicas y sociales establecidas en dicho plan, para beneficio de la colectividad; y en cuanto a este último aspecto, el social, ya resolvió los problemas de protección de los trabajadores, mediante el establecimiento de los servicios de protección por enfermedad común.

Con igual propósito y atendiendo a las diversas gestiones de los sectores interesados en el mejoramiento de las clases pasivas civiles del Estado, y por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se efectuaron los estudios técnicos y actuariales del

caso, a fin de establecer un sistema de pensiones por jubilación, viudez, invalidez y orfandad a favor de los funcionarios y de los empleados, o de sus familiares, más justo y conveniente, que responda a las condiciones económicas y sociales del país y que no sea gravoso para los afiliados, porque el actual sistema, no obstante los buenos principios en que se basa, no responde a aquellas exigencias, debido principalmente a que las leyes que modificaron a la original rebajaron el monto de las pensiones; y aunque posteriormente, en 1944 se hicieron pequeños aumentos, los montos mínimos, de Q.15.00 y máximo, de Q.120.00 han permanecido inalterables desde dicha fecha, no obstante que en 1955 se aumentó el descuento a cargo de los funcionarios y de los empleados públicos, del 2% al 7% conforme el Decreto 297 del Presidente de la República.

De acuerdo con los estudios técnicos y actuariales de referencia, se ha llegado a determinar que para un país en proceso de desarrollo, como Guatemala, el sistema de protección de las clases pasivas civiles del Estado más adecuado, tanto para el propio Estado como para las personas que protege, es el de reparto simple que se financie anualmente con las aportaciones presupuestarias del Estado y con la contribución que deban pagar los funcionarios y los empleados públicos. Puesto que este sistema se acomoda perfectamente a la capacidad económica anual del Estado, no afecta onerosamente a las personas protegidas evita la acumulación de cuantiosos fondos que, como el sistema de capitalización, éstos quedan sujetos al proceso de depreciación de la moneda y a otros factores adversos, que pueden perjudicar la estabilidad del sistema, aparte del alto costo de su administración.

Conforme los principios en que se basa el régimen contenido en el proyecto que se somete a la consideración de los señores diputados, ha sido posible establecer una pensión por jubilación a favor de los funcionarios y de los empleados públicos, hasta del OCHENTA POR CIENTO (80%) del promedio mensual de los sueldos de los últimos cinco años, con TREINTA Y CINCO AÑOS de servicios, fijando en TRESCIENTOS QUETZALES el monto máximo de la pensión. Monto que, conforme la ley actual, sólo puede conceder, por excepción, el Señor Presidente de la República, en casos especiales. Con estas regulaciones, el proyecto elimina todas las restricciones y reducciones que contienen las leyes en vigor, que no permite una pensión por jubilación mayor de CIENTO VEINTE QUETZALES, aún cuando a los beneficiarios corresponda una cantidad mayor, conforme las disposiciones originales de la mencionada ley.

Asimismo, la ley da mayor protección a las viudas y a los hijos de los funcionarios y de los empleados que fallezcan en el servicio, puesto que podrán disfrutar de una pensión hasta del OCHENTA POR CIENTO (80%) de la jubilación que correspondía o venía gozando el causante, que por efecto de las disposiciones del proyecto se aumentan.

Con los mismos propósitos indicados, el proyecto contempla el aumento a TREINTA QUETZALES de todas las jubilaciones, pensiones o montepíos concedidos por las leyes que se derogan y que actualmente se encuentran por debajo de dicha cantidad, aliviándose así en parte, la situación de muchos ex-servidores del Estado que están

percibiendo muy bajas pensiones. Este límite mínimo se conserva también para la concesión de nuevas pensiones conforme el proyecto de la nueva ley.

Si bien es cierto, Señores Diputados, que se eleva en un dos por ciento (2%) más la tarifa actual para el pago de la cuota con la que deben contribuir los funcionarios y los empleados públicos, también lo es que los afiliados percibirán pensiones de retiro mayores que les permitirá satisfacer normalmente sus necesidades; y por este mismo motivo, percibirán, asimismo, aguinaldos anuales mayores porque éstos se otorgan en función del monto de las pensiones correspondientes.

El aumento de las diversas pensiones conforme el proyecto de ley de referencia, en comparación con las leyes vigentes, no sólo permitirá que una gran mayoría de funcionarios y empleados se retiren del servicio para que disfruten del mismo, sino que dará oportunidad al Estado de renovar el elemento humano, factor principal de una buena administración pública, permitiendo, asimismo, dar ocupación a elemento joven con mayor disposición al trabajo y quizás con mejor orientación técnica respecto al mismo, cumpliéndose así con una de las principales exigencias para la debida aplicación de los planes de desarrollo económico y social del país.

Creo necesario manifestar a los Señores Diputados, que otra de las ventajas del proyecto de ley que someto a su consideración, es que el mismo elimina la multiplicidad de las disposiciones legales que regulan actualmente la materia y la falta de sistematización de las mismas, por cuya circunstancia hacen complicado y dilatorio el trámite de los expediente que se promueven para establecer los derechos de los beneficiarios. El referido proyecto elimina tales obstáculos con términos perentorios y menos trámites para reconocer los derechos respectivos y para conceder las pensiones que corresponden, de manera que no se perjudiquen los interesados.

Deseo dejar constancia, Señores Diputados, que el sistema de referencia, con apego al principio de unidad al que debe conformarse el régimen de clases pasivas del Estado, abarca a todos los funcionarios y a todos los empleados públicos, en el orden civil, con el objeto de evitar duplicidad de regímenes para tales empleados, la cual sería sumamente perjudicial para la estabilidad de tal sistema.

Asimismo manifiesto a los Señores Diputados, que los términos de los años de servicio, edad y demás requisitos que se establecen para dar derecho al otorgamiento de las pensiones, así como el monto de éstas, están basadas en los estudios técnicos y en los cálculos actuariales correspondientes. De manera que tales datos y requisitos en que se basa el régimen, no pueden variarse, sino con nuevos estudios de la misma naturaleza.

He comentado, Señores Diputados, los principales aspectos del proyecto de ley, por lo que respecto a cualquiera otro del mismo, el despacho de mi cargo y sus dependencias técnicas, proporcionaran cualquier dato o informe relacionados con la materia, que los Señores Diputados requieran para su estudio y discusión; y aprovecho la presente

oportunidad para reiterarles las muestras de mi consideración y aprecio, suscribiéndome como su atento servidor.

Por su parte la Comisión de Hacienda y Crédito Público, presento su estudio y dictamen de la iniciativa de Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, el cual dice: HONORABLE CONGRESO: La Comisión de Hacienda y Crédito Público, recibió para su estudio y dictamen una iniciativa de Ley del Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de hacienda y Crédito Público, la cual contiene un anteproyecto de Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Es importante, en primer lugar, conocer los fundamentos de esta iniciativa a través de la exposición del propio Ministerio de Hacienda, que puede transcribirse en su parte esencial, así: “El gobierno de la República, conforme el plan de desarrollo que adoptó desde el principio de su gestión gubernativa, se ha preocupado en alcanzar las metas de realización económicas y sociales establecidas en dicho plan, para beneficio de la colectividad; y en cuanto a este último aspecto, el social, ya resolvió los problemas de protección de los trabajadores, mediante el establecimiento de los servicios de protección por enfermedad común.

Con igual propósito y atendiendo a las diversas gestiones de los sectores interesados en el mejoramiento de las clases pasivas civiles del Estado, y por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se efectuaron los estudios técnicos y actuariales del caso, a fin de establecer un sistema de pensiones por jubilación, viudez, invalidez y orfandad a favor de los funcionarios y empleados, o de sus familiares, más justo y conveniente, que responda a las condiciones económicas y sociales del país y que no sea gravoso para los afiliados, porque el actual sistema, no obstante los buenos principios en que se basa, no responde a aquellas exigencias, debido principalmente a que las leyes que modificaron a la original rebajaron el monto de las pensiones; y aunque posteriormente, en 1944 se hicieron pequeños aumentos, los montos mínimos, de Q.15.00 y máximo, de Q.120.00 han permanecido inalterables desde dicha fecha, no obstante que en 1955 se aumentó el descuento a cargo de los funcionarios y de los empleados públicos, del 2% al 7% conforme el Decreto 297 del Presidente de la República.

De acuerdo con los estudios técnicos y actuariales de referencia, se ha llegado a determinar que para un país en proceso de desarrollo, como Guatemala, el sistema de protección de las clases pasivas civiles del Estado más ademado, tanto para el propio Estado como para las personas que protege, es el de reparto simple que se financie anualmente con las aportaciones presupuestarias del Estado y con la contribución que deban pagar los funcionarios y los empleados públicos. Puesto que este sistema se acomoda perfectamente a la capacidad económica anual del Estado, no afecta onerosamente a las personas protegidas y evita la acumulación de cuantiosos fondos que, como el sistema de capitalización, éstos quedan sujetos al proceso de depreciación de la moneda y a otros factores adversos, que pueden perjudicar la estabilidad del sistema, aparte del alto costo de su administración.

Conforme los principios en que se basa el régimen contenido en el proyecto que se somete a la consideración de los señores Diputados, ha sido posible establecer una pensión por jubilación a favor de los funcionarios y de los empleados públicos, hasta del OCHENTA POR CIENTO (80%) del promedio mensual de los sueldos de los últimos cinco años, con TREINTA Y CINCO AÑOS de servicios, fijando en TRESCIENTOS QUETZALES el monto máximo de la pensión. Monto que, conforme la ley actual, solo puede conceder por excepción el Señor Presidente de la República, en casos especiales. Con estas regulaciones, el proyecto elimina todas las restricciones y reducciones que contienen las leyes en vigor, que no permite una pensión por jubilación mayor de CIENTO VEINTE QUETZALES, aún cuando a los beneficiarios corresponda una cantidad mayor, conforme las disposiciones originales de la mencionada ley.

Asimismo, la ley da mayor protección a las viudas y a los hijos de los funcionarios y de los empleados que fallezcan en el servicio, puesto que podrán disfrutar una pensión hasta del OCHENTA POR CIENTO (80%) de la jubilación que le correspondía o venía gozando el causante, que por efecto de las disposiciones del proyecto se aumentan.

Con los mismos propósitos indicados, el proyecto contempla el aumento de TREINTA QUETZALES de todas las jubilaciones, pensiones o montepíos concedidos por las leyes que se derogan y que actualmente se encuentran por debajo de dicha cantidad, aliviándose así en parte, la situación de muchos ex-servidores del Estado que están percibiendo muchas bajas pensiones. Este límite mínimo se conserva también para la concesión de nuevas pensiones conforme el proyecto de la nueva ley.

Si bien es cierto, que se eleva en un dos por ciento (2%) más la tarifa actual para el pago de la cuota con la que deben contribuir los funcionarios y empleados públicos, también lo es que los afiliados percibirán pensiones de retiro mayores que les permitirá satisfacer normalmente sus necesidades; y por este mismo motivo, percibirán, asimismo, aguinaldo anuales mayores porque éstos se otorgan en función del monto de las pensiones correspondientes.

El aumento de las diversas pensiones conforme el proyecto de ley de referencia, en comparación con las leyes vigentes, no sólo permitirá que una gran mayoría de funcionarios y de empleados se retiren del servicio para que disfruten del mismo, sino que dará oportunidad al Estado de renovar el elemento humano, factor principal de una buena administración pública, permitiendo, así mismo, dar ocupación a elemento joven con mayor disposición al trabajo y quizá con mejor orientación técnica respecto al mismo, cumpliéndose así con una de las principales exigencias para la debida aplicación de los planes de desarrollo económico y social del país.

Creo necesario manifestar a los Señores Diputados, que otra de las ventajas del proyecto de ley que sometió a su consideración, es que el mismo elimina la multiplicidad de las disposiciones legales que regulan actualmente la materia y la falta de sistematización de las mismas, por cuya circunstancia hacen complicado y dilatorio el trámite de los expedientes que se promueven para establecer los derechos de los beneficiarios. El referido proyecto elimina tales obstáculos con términos perentorios y

menos trámites para reconocer los derechos respectivos y para conceder las pensiones que corresponden, de manera que no se perjudiquen los interesados.

Deseo dejar constancia, Señores Diputados, que el sistema de referencia, con apego al principio de unidad al que debe conformarse el régimen de clases pasivas del Estado, abarca a todos los funcionarios y a todos los empleados públicos, en el orden civil, con el objeto de evitar duplicidad de regímenes para tales empleados, la cual sería sumamente perjudicial para la estabilidad de tal sistema.

Asimismo manifiesto a los Señores Diputados, que los términos de los años de servicio, edad y demás requisitos que se establecen para dar derecho al otorgamiento de las pensiones, así como el monto de éstas, están basadas en los estudios técnicos y en los cálculos actuariales correspondientes. De manera que tales datos y requisitos en que se basa el régimen, no puede variarse, sino con nuevos estudios de la misma naturaleza.

Esta Comisión ha analizado el anteproyecto y encuentra que es conveniente la emisión de una iniciativa de esta naturaleza, por cuanto tiende a favorecer a un sector que por muchos años ha estado olvidado y padeciendo situaciones penosas y precarias. Además, se trata de hacer justicia a los servidores del Estado que han dejado su vida, en muchos casos, sirviendo con eficiencia, constancia y responsabilidad.

En razón de lo anterior, la Comisión de Hacienda se pronuncia favorablemente y propone el siguiente proyecto para que sea discutido y eventualmente aprobado.

DECRETO NÚMERO....  
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA,  
CONSIDERANDO:

Que la Ley de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos en vigor, contenida en el Decreto Legislativo número 1811 y su diferentes reformas, ya no responde a los propósitos de protección para los trabajadores del Estado que se retiren del servicio, ni para las personas que de ellos dependen económicamente;

CONSIDERNADO:

Que la renovación del Personal de la Administración Pública, por razón de avanzada edad, solamente puede llevarse a cabo en forma justa y conveniente estableciendo un sistema de clases pasivas, en el orden civil, que garantice a los servidores del Estado una adecuada protección para su retiro como compensación y reconocimiento a sus servicios prestados a la Nación;

CONSIDERNADO:

Que el Organismo ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ha llevado a cabo estudios técnicos y actuariales necesarios para establecer un nuevo régimen de clases pasivas en el orden civil, basado en un sistema de reparto simple, financiado con aportes presupuestarios del Estado y con la contribución de sus

servidores, sistema que se estima más apropiado para un país en proceso de desarrollo como el nuestro, porque evita los inconvenientes que pudieran presentarse por la acumulación de fondos con un sistema de capitalización;

#### CONSIDERNADO:

Que por razones expuestas, se hace indispensable emitir una nueva ley de clases pasivas civiles del Estado, con las bases indicadas, a fin de lograr pronta y efectiva protección social para los servidores del Estado;

#### POR TANTO,

En uso de las facultades que le confiere el inciso 1º. Del Artículo 170 de la Constitución,

#### DECRETA:

La siguiente:

### LEY DE CLASES PASIVAS CIVILES DEL ESTADO

#### CAPÍTULO VI

Artículo 31. La persona que adquiera más de un derecho a pensión conforme a la presente ley, solamente podrá percibir la mayor.

Artículo 32. La persona que adquiera derecho a pensión conforme a la presente ley y por cualquier otro sistema de clases pasivas de las entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas del estado, únicamente podrá percibir, a su elección, una de las pensiones.

Artículo 41. La presente ley entrará en vigor el primero de julio de mil novecientos setenta.

Pase...etc.

Dado...etc.

SALA DE LA COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, GUATEMALA,  
VEINTITRÉS DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS SETENTA.

## ANEXO II

Dictamen de comisión legislativa al Decreto 63-88 del Congreso de la República de fecha 01 de enero de 1989.

El día 6 de septiembre de 1988, la Comisión de Reformas Sociales del Congreso de la República, presentó el proyecto de Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, ante los señores Diputados del Congreso de la República de Guatemala, en la que literalmente los siguiente: “HONORABLE PLENO: La Comisión de Reformas Sociales del congreso de la República, se permite someter a la consideración de los señores Diputados, el proyecto de Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, la cual sustituiría totalmente a la actual Ley de Clases Pasivas, contenida en el Decreto 28-70 del Congreso de la República y sus reformas”.

Con la emisión de una nueva ley se cumplirían dos objetivos básicos:

Mejorar las prestaciones de los trabajadores del Sector Público y de sus familiares. Es evidente que, derivada de la crisis económica que vive el país, y que entre otros problemas ha afectado drásticamente el poder adquisitivo de la población de escasos recursos, estrato en el que se incluye a los trabajadores del Estado, el monto de las pensiones que se otorgan al amparo de la Ley de Clases Pasivas vigente, no llenan el cometido de cubrir el *minimun* vital de los trabajadores en situación de retiro y sus familiares.

Crear los mecanismos adecuados para garantizar que el Régimen de Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, será permanente. El monto total de las pensiones se está acercando a límites que ponen en peligro la situación financiera del régimen, por cuanto que la carga que el mismo representa se está haciendo demasiado pesada para las finanzas del Estado.

En tal sentido, el proyecto que se presenta en esta oportunidad, trata de alcanzar los dos objetivos mencionados y el mismo es el producto del trabajo de aproximadamente dos años de varias entidades del Estado y organizaciones de trabajadores estatales.

En efecto, ante la necesidad de introducir mejoras al régimen de Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, el Organismo Ejecutivo, a través de la Oficina Nacional de Servicio Civil, inició en el mes de octubre de 1986 el estudio actuarial de dicho régimen y durante los meses de febrero y marzo de 1987 realizó el estudio financiero tendiente a la creación del Fondo de Previsión Civil.

Como producto de esos estudios, en el transcurso de 1987 el Organismo Ejecutivo presentó ante el Congreso de la República y como iniciativa de ley, un proyecto que contiene la nueva Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y la creación del Instituto de Previsión Civil.

Simultáneamente, varias organizaciones gremiales de trabajadores del Estado también se dieron a la tarea de elaborar varias propuestas tendientes a introducir parciales modificaciones a la actual Ley de Clases Pasivas, las cuales fueron presentadas a esta Comisión.

Ante la diversidad de propuestas que se recibieron en el Organismo Legislativo, la Comisión de Reformas Sociales, después del análisis de cada una, procedió a elaborar un nuevo proyecto, el cual recoge las inquietudes de las entidades y organizaciones interesadas en el tema, proyecto que, antes de ser sometido al Pleno de este Organismo, fue analizado, discutido y modificado en reuniones de trabajo que se llevaron a cabo durante más de dos meses.

El grupo de trabajo que se encargó de lo anterior estuvo integrado por algunos diputados, miembros de la Comisión de Reformas Sociales, y por representantes de treinta organizaciones de trabajadores del Estado, así como del Ministerio de Finanzas Públicas y de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Por lo tanto, puede asegurarse que el proyecto de ley que en esta oportunidad se presenta al Honorable Pleno, es el producto de cerca de tres meses de deliberaciones y del consenso logrado entre representantes del Organismo Legislativo, del Organismo Ejecutivo y de todo el sector laboral.

A continuación se hace un análisis de los aspectos más importantes del contenido del proyecto, principalmente en comparación con la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado que se encuentra vigente.

## CAPÍTULO I

En este capítulo se define el objeto de la Ley; qué debe entenderse por trabajador civil del Estado, la cobertura de la Ley, las clases de pensiones a que tiene derecho los servidores en situación de retiro a sus familiares.

Se incorporan como beneficiarios voluntarios a los trabajadores de las entidades descentralizadas o autónomas del Estado, de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral y trabajadores que presten servicios por planilla, que así lo soliciten. Asimismo, se establece el derecho a que todos los servidores del Estado cubiertos por el régimen, sin discriminación alguna, puedan optar a su jubilación cuando comprueben 20 años de servicios a cualquier edad, o bien con 10 años de servicios y que hayan cumplido 50 años de edad. Es importante señalar que la actual Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado contempla estos derechos únicamente para el personal docente, técnico y técnico administrativo del Ministerio de Educación, en tanto que los demás servidores adquieren tal beneficio con 30 años de servicios a cualquier edad o 10 años de servicios y 55 años de edad.

En este sentido, se hace realidad el deber del Estado de garantizar a sus habitantes la justicia y el principio de que todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y

derechos, preceptos contenidos en el Artículo 2º. Y 4º. De la Constitución Política de la República de Guatemala. No obstante es conveniente señalar que la reducción del tiempo de servicios así como la edad para adquirir el derecho a retiro, constituyen dos elementos que impactan financieramente al régimen. Se estima que ese impacto será en promedio de aproximadamente Q. 22.4 millones adicionales al año, durante el período de 1989 al año 2,000; o sea Q. 268.8 millones en los 12 años.

La pensión por invalidez recibe un tratamiento muy particular. Se pretende conceder dicha prestación únicamente en los casos en que plenamente se establezca tal circunstancia; y, cuando la limitación que sufra el servidor le permita realizar ciertas tareas, las autoridades de las dependencias estatales deberán reubicar al servidor incapacitado a un puesto diferente acorde a sus posibilidades y a otras circunstancias, previo dictamen de la Oficina Nacional de Servicio Civil. De esta manera no se impide al servidor a que siga acumulando tiempo de servicio, lo cual eventualmente, puede favorecerlo así como a sus familiares que de él dependen.

Es importante destacar el hecho que el otorgamiento de la pensión por invalidez producida por enfermedad se condiciona a que se compruebe un mínimo de dos años de servicios prestados, con esto se quiere evitar que aquellas personas contratadas por el Estado que se encuentran enfermas, al poco tiempo soliciten la referida pensión en perjuicio del propio Régimen de Clases Pasivas.

En relación a la pensión por invalidez, es oportuno señalar que la actual Ley establece que dicha pensión será del 60% del promedio de sueldos de los últimos cinco años, si la invalidez se produce por causas ajenas al servicio y del 80% si se produce con motivo u ocasión del cumplimiento del deber; en cambio, en el proyecto que se presenta, esa pensión será del 100% en cualquier caso. Como un acto de justicia social, finalmente se incorpora el derecho a pensión derivada a favor de los familiares del pensionado por invalidez que haya prestado un mínimo de dos años de servicios, se la pensión es para el cónyuge o hijos menores; y de diez años si la pensión es para hermanos, nietos o sobrinos.

En la ley que se pretende sustituir, las pensiones derivadas en el caso de invalidez están expresamente prohibidas.

A la pensión por viudez, además de la viuda, puede tener derecho el viudo en las mismas circunstancias que aquélla, siempre que se llenen los requisitos establecidos en la ley; en la Ley vigente tiene derecho a pensión el viudo únicamente si es legalmente incapaz.

Se incorpora a este nuevo cuerpo legal el derecho a gozar de pensión especial a favor de padres, en igualdad de condiciones. En la actualidad tiene preeminencia la madre soltera del causante y únicamente a falta de ésta tiene derecho el padre mayor de 65 años.

Como beneficios adicionales se establecen por primera vez las pensiones a favor de hermanos, nietos o sobrinos menores o incapaces en ese orden, cuando no hubiere viuda, hijos o padres del trabajador fallecido.

Se introduce, asimismo, el derecho de las personas huérfanas, para que puedan gozar de pensión por orfandad después de los 18 años, hasta llegar a los 21 años de edad, siempre que acrediten su calidad de estudiantes y el hecho de no prestar sus servicios al Estado ni a la iniciativa privada.

Se mantiene el derecho del trabajador que faltándole cinco años o menos de servicios para poder obtener su jubilación puede seguir contribuyendo al régimen, pero se le condiciona a que además de su cuota debe aportar la cuota patronal, cuando su retiro sea voluntario.

Por último, en relación a beneficios, se concede el derecho al cónyuge supérstite que se encontrare trabajando al fallecimiento de su compañero de hogar, a seguir en el puesto, cobrar el salario respectivo y, si procediere, a cobrar adicionalmente el 50% de la pensión que por viudez le pudiera corresponder.

## CAPÍTULO II

Este capítulo se establece lo relativo a las contribuciones para el financiamiento del régimen, constituido por el aporte del Estado, el de las instituciones incorporadas al régimen y la contribución de los trabajadores. Para este objeto se diseñó una nueva escala que principia en el 9% para sueldos hasta de Q.400.00 mensuales y llega hasta el 15% para sueldos de Q.10,000.00 en adelante y el porcentaje se aplica a sueldos, salarios y bonificación de emergencia.

Actualmente, en forma adicional a la pensión, se percibe una bonificación de emergencia, cuyo costo total es superior al monto que en concepto de pensiones se otorga. A este respecto es menester señalar que en ningún régimen de esta naturaleza deben otorgarse beneficios adicionales similares a la bonificación, sin la respectiva contribución. En tal sentido, para que se tenga derecho a continuar percibiendo la aludida bonificación es indispensable que al servidor público se le efectúen los descuentos correspondientes sobre dicha asignación.

Además, el propio sector laboral ha solicitado en varias oportunidades la incorporación de la bonificación al salario.

## CAPÍTULO III

En este capítulo se establecen los porcentajes aplicables al promedio de sueldos devengados durante los últimos cinco años, exactamente igual que la Ley vigente y para calcular la pensión no se toma en cuenta la bonificación, debido a que se deja establecido que en adición a la pensión se tendrá derecho a la bonificación, es decir se

mantiene el derecho a esa bonificación para todas las pensiones que se otorguen con base en esta Ley y las otorgadas con anterioridad.

Para el cálculo de la pensión se introduce una nueva escala que va del 36.9% del promedio de sueldos para 10 años de servicios, hasta el 100% para 30 años de servicio. La Ley vigente llega hasta el 90% con 35 años de servicios.

Se estima que por el cambio en la escala de pensiones, habrá un incremento en el monto de las mismas de Q. 4.5 millones al año y por el 100% con 30 años de servicios el incremento será de Q. 19.0 millones al año, es decir que en total serían Q. 282.0 millones adicionales en el período de 12 años.

Se contempla, como algo novedoso, lo referente a la revisión a la jubilación, desarrollando así el precepto constitucional contenido en el Artículo 114 de nuestra Carta Magna.

Por último, en relación a los beneficios se deja como límite máximo para las pensiones, Q. 1,500.00 mensuales; en la actualidad ese límite es de Q 500.00, suma que se considera demasiado baja si se confronta con el alto coste de vida. Precisamente para aliviar de alguna manera esa situación, una de las políticas del gobierno ha sido incrementar los salarios de los servidores públicos, lo cual obliga a mejorar el monto máximo de las pensiones. Además, si el monto de las pensiones se mantiene reducido en comparación de los salarios, se corre el riesgo de que nadie se quiera jubilar con lo cual se eliminaría una de las posibilidades de revitalizar la administración pública.

Por otro lado, este cambio, no significará un incremento significativo en el monto de las pensiones, por cuanto que, se estima que ese incremento será de aproximadamente Q. 2.0 millones al año.

En resumen el impacto financiero estimado en el período de 12 años como consecuencia de los nuevos y mejores beneficios que se contemplan en este proyecto de ley, ascenderían a Q. 574.0 millones.

A continuación se presenta un pequeño cuadro que muestra el monto estimado de las pensiones para los próximos 12 años, tanto si no se modificara la Ley vigente, como si se aprobara el nuevo proyecto.

EGRESOS DEL REGIMEN 1/1989-2000 PROMEDIO ANUAL (millones de Q.)

Costo de Pensiones con Ley vigente	<u>2/</u> 1 615.20	134.60
Beneficios adicionales de nueva Ley	574.00	47.83
Total de pensiones con nueva Ley	<u>2 189.20</u>	<u>182.43</u>

## FINANCIAMIENTO: 1/

Aporte laboral (promedio del 10%)	866.40	72.20	40%
Aporte estatal	1 322.80	110.23	60%

1/ Los cálculos se hicieron únicamente con datos del Gobierno Central.

2/ Incluye Q. 40.00 de bonificación acordada en julio/88 y Q 40.00 por el mismo concepto que será a partir de enero/89.

En relación a los sueldos cuyo promedio debe tomarse, se deja en cinco años tal como lo contempla la ley vigente; los representantes de los trabajadores insistieron mucho para que se redujera a un año, pero no se aceptó esa modificación, por cuanto que al hacer cálculos se estableció que por un año que se reduzca, el impacto financiero es demasiado fuerte para el régimen, lo cual haría que peligrara el mismo.

Se estima que si se redujera el promedio a un año, el régimen sufriría un impacto financiero violento del 40% con una tendencia creciente para los años subsiguientes. Además, los expertos en este campo han insistido en que no debe reducirse el promedio de los últimos cinco años, por ser el elemento más sensible y peligroso para la estabilidad del régimen.

## CAPÍTULO IV

Se reordena en este capítulo, el trámite administrativo para las distintas solicitudes relacionadas con la aplicación de la ley, en concordancia con los procedimientos que actualmente se llevan a cabo por las dependencias e instituciones encargadas de los mismos.

En cuanto al aspecto del pago de pensiones, cuando se trate de personas aún en servicio, se consideró conveniente mantener lo dispuesto en el Artículo 23 del Decreto No. 28-70 del Congreso de la República; en cambio para las personas que presenten su solicitud después de haberse retirado del servicio, la pensión se principiará a devengar a partir de la fecha en que cese la relación laboral, aún cuando faltaren algunos requisitos por llenar en la solicitud, igual procedimiento se establece para las pensiones derivadas, si el trabajador se encontrare en servicio activo, pero si este ya estuviere pensionado, las pensiones derivadas principiarían a devengarse, a partir de su fallecimiento.

Es importante señalar, que con la emisión del Decreto Ley No. 2-86, Ley Orgánica del Presupuesto, se dejó sin efecto lo dispuesto en el Artículo 51 del Reglamento de la anterior Ley Orgánica del Presupuesto, Contabilidad y Tesorería de la Nación Acuerdo Gubernativo de fecha 24 de febrero de 1958, que se refiere a la obligación que tiene el beneficiario de comprobar que no presta servicios al Estado, previamente a concederle la pensión solicitada, situación que nuevamente se recoge en el anteproyecto presente.

## CAPÍTULO V

Este capítulo se ordenan y clasifican las causas legales suspensivas y extintivas de los distintos beneficios establecidos en el presente anteproyecto, haciendo más fácil su interpretación y por consiguiente su aplicación. Además se estimó la conveniencia de mantener la prescripción contenida en el Artículo 27 de la actual Ley de Clases Pasivas, por considerar que en principio no debe existir ningún derecho imprescriptible, salvo aquellos casos que así se justifiquen por razones de orden público o bien cuando la ley así lo califique. Asimismo se desarrolla en mejor forma las causas de la extinción de las pensiones por viudez, orfandad, invalidez y especiales.

## CAPÍTULO VI

Se desarrolla lo concerniente a las impugnaciones en materia de Clases Pasivas, estipulándose la revisión a la liquidación y la impugnación de resoluciones. En el primer caso se contempla el derecho que tienen los interesados, cuando a su juicio se hubiere cometido error, a que se les revise la liquidación practicada por la Oficina Nacional de Servicio Civil.

En el segundo, se contemplan los recursos administrativos legales contra las resoluciones emitidas por la Oficina Nacional de Servicio Civil, en materia de pensiones. En el primer caso, se establece el procedimiento a seguir para el trámite y resolución de las mismas.

## CAPÍTULO VII

Se reúnen en este capítulo aquellas disposiciones de carácter especial y complementarias, tales como la protección de las pensiones, así como su pago; la obligación de comprobar anualmente la supervivencia; el derecho adquirido por los servidores que prestaron servicios en lugares malsanos, etc.

Como algo relevante se establece la obligación del Ministerio Público de iniciar de oficio los expedientes de pensión a favor de menores o incapaces que no tengan representación legal, así como la facultad que tiene la Oficina Nacional de Servicio Civil de comprobar la forma en que están siendo administradas las pensiones de invalidez, orfandad y especiales, y tomar las medidas que estime convenientes, situación que no contempla la ley vigente.

Se consigna asimismo que quedan exentas de toda clase de impuestos y contribuciones las pensiones que se otorguen; incluyéndose el derecho de los beneficiarios a un aguinaldo, gastos funerales, así como a recibir gratuitamente la cobertura total de los servicios médicos y hospitalarios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, dando cumplimiento a un precepto constitucional.

También se regula la compatibilidad de éste con otros regímenes de pensiones.

## CAPÍTULO VIII

Es este capítulo se contemplan las disposiciones transitorias y finales. Se dispone la adecuación de expedientes en trámite a esta nueva Ley y finalmente, se ordena al Organismo Ejecutivo la creación de un fondo y que haga los estudios necesarios para la creación de la unidad que se encargará en el futuro de administrar el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, puesto que su necesidad es evidente y el proyecto que se propone ha sido estructurado y elaborado teniendo eso en cuenta, para que cuando esa unidad sea creada los cambios al Régimen de Clases Pasivas sean mínimos.

La creación de una unidad que se encargue de la administración del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado es indispensable; un régimen que normaría el proyecto de ley que se analiza, se enmarca dentro de un sistema de Seguridad Social. Se trata de brindar protección a los trabajadores del Estado al llegar a la edad en que, por desgaste físico y mental, necesitan pasar a situación de retiro, así como asegurar la supervivencia de sus familiares más cercanos, al ocurrir el fallecimiento del trabajador. Esa protección, en el presente caso, se brinda a través del otorgamiento de pensiones en dinero que debe proveer el régimen, pero para ello debe garantizarse, hasta donde sea posible, que ese régimen cuente con suficientes recursos para financiar aquellas pensiones.

Para garantizar la permanencia del régimen y su estabilidad financiera, así como la ampliación de cobertura o del monto de las pensiones ya acordadas, no se puede depender exclusivamente de asignaciones del Presupuesto de Egresos del Estado y contribuciones de los trabajadores activos, ya que de ser así tanto el Estado como los trabajadores, tendrían que soportar una carga muy pesada que haría peligrar al propio régimen.

Lo fundamental en un régimen de pensiones, cuyas prestaciones se otorgan exclusivamente en dinero, es la existencia de mecanismos, financieros que aseguren la formación de reservas técnicas crecientes, para cubrir todos los “riesgos” que el régimen contempla, tal como que si se tratara de una empresa aseguradora. La formación de reservas, es lo único que puede garantizar, hasta cierto punto, la permanencia y estabilidad del régimen; además un aspecto importante que debe considerarse en todo plan de seguros y pensiones, es que cualquier beneficio adicional que se conceda debe, necesariamente, ir respaldado por una reserva que garantice que ese beneficio se dará de allí en adelante.

Como dato importante debe señalarse que el régimen de clases pasivas vigente, ya representa una carga muy pesada para el Estado; en un período de once años su contribución ha ido decreciendo desproporcionadamente, aunque en 1987 disminuyó un tanto, la misma fue de Q. 34.3 millones y según los estudios realizados por los expertos, para el año 2,000 esa contribución fue de Q. 150.00 millones al año si se mantiene el sistema actual.

Por otro lado, esos mismos estudios demuestran que, un trabajador jubilado, recupera en año y medio, el equivalente al monto de sus cuotas aportadas en 30 años y que el número de jubilados actualmente, cobran el total de cuotas de los empleados actuales y las de dos generaciones futuras.

Lo anterior evidencia la celeridad con que se consumen las aportaciones, lo cual no sucedería si el sistema proveyera una proporción razonable de los recursos como producto de sus propias inversiones y a la vez su estabilidad financiera mediante la formación de reservas técnicas.

Todo ello sería posible únicamente si se crea una unidad responsable de la administración del régimen y con ese propósito, en el proyecto propuesto por el Organismo Ejecutivo se contempla la creación del Instituto de Previsión Civil.

No obstante estar convencidos de la necesidad de la creación de esa unidad, aunque no sea con la categoría de instituto, los miembros de la Comisión de Reformas Sociales proponen la eliminación del Título I del proyecto de Ley enviado por el Organismo Ejecutivo; eso significaría que no se crearía, por de pronto, esa unidad, debido a que no se cuenta con un estudio técnico en relación a la organización institucional de la misma. Sin embargo, a pesar de la oposición que pueda haber en algunos gremios, la creación de un Fondo de Prestaciones del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, es una medida que debe tomarse en el futuro cercano, por todas las razones expuestas con anterioridad.

En tal virtud, la comisión somete a consideración del honorable pleno, un proyecto de Ley que sustituiría a la actual Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y que con sustanciales modificaciones, constituye el Título II del proyecto enviado por el Organismo Ejecutivo.

Con los comentarios y criterios expresados y fundamentalmente con las modificaciones que hiciera esta Comisión, se estima que el proyecto puede ser ya conocido por los Señores Diputados, razón por la cual, al emitir dictamen, esta Comisión lo hace en sentido favorable a la aprobación del texto de la ley, la cual se permite poner a consideración del Honorable Pleno, para que se cumpla con el procedimiento que determina la Constitución Política de la República de Guatemala, y, eventualmente, concederle su aprobación, mediante los mecanismos parlamentarios aplicables al caso.

Guatemala, 6 de septiembre de 1988. COMISIÓN DE REFORMAS SOCIALES”.

PROYECTO DE INICIATIVA DE LEY PARA LA EMISIÓN DE LA NUEVA  
“LEY DE CLASES PASIVAS CIVILES DEL ESTADO”

DECRETO NUMERO \_\_\_\_\_

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

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

CONSIDERNADO:

Que el actual Régimen de clases Pasivas civiles del Estado, no se ajusta a la realidad económica, social y financiera, tanto del Estado como de los servidores que cotizan a dicho régimen, máxime si se toma en cuenta que para cubrir las pensiones que se otorgan, el aporte estatal es cada año mayor, situación que de persistir, pondría en peligro la estabilidad financiera del sistema y la imposibilidad de cubrir los beneficios que se conceden;

CONSIDERNADO:

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

POR TANTO:

Con base en lo que para el efecto disponen los Artículos ciento cincuenta y siete, ciento setenta y uno inciso a), doscientos treinta y siete y doscientos treinta y siete y doscientos cuarenta, (157, 171 inciso a) 237 y 240), de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

La siguiente:

LEY DE CLASES PASIVAS CIVILES DEL ESTADO

CAPÍTULO I

CAPÍTULO VII

Artículo 48.- MÁS DE UNA PENSIÓN: La persona que adquiera más de un derecho a pensión conforme la presente Ley, solamente podrá percibir a su elección una de ellas.

CAPÍTULO VIII

Artículo 69.- DEROGATORIA: Se derogan los Decretos 28-70, 15-75, 56-76 y 33-78, todos del congreso de la República y aquellas disposiciones legales que se opongan a la presente Ley.

Artículo 70.- VIGENCIA: La presente Ley empieza a regir el uno de enero de mil novecientos ochenta y nueve”.

Analizando los tres Decretos anteriores con respecto al Artículo número 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado en vigencia, en donde nos indica: “La persona que adquiera más de un derecho a pensión conforme la presente ley, solamente podrá percibir a su elección una de ellas”, nos damos cuenta que fue creada la norma en el Decreto número 1811 de la Asamblea Legislativa de la República de Guatemala, el treinta de abril de mil novecientos treinta y dos, en donde en el Artículo 29 dice: “Nadie podrá percibir más de un montepío del Erario Nacional. La persona que represente a la vez varios derechos, sólo podrá percibir el mayor”. Y, revisando las justificaciones del mismo no se refiere a tal extremo, igualmente que en el Decreto número 28-70 del Congreso de la República, en sus Artículos 31 y 32 nos indica: Artículo 31.- La persona que adquiera más de un derecho a pensión conforme a la presente ley, solamente podrá percibir la mayor. Artículo 32.- La persona que adquiera derecho a pensión conforme a la presente ley y por cualquier otro sistema de clases pasivas de las entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas del Estado, únicamente podrá percibir, a su elección, una de las pensiones. Observando las justificaciones que se dieron por parte de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, no comentaron nada acerca de estos dos Artículos, el porque de dicha prohibición. Asimismo en la ley vigente, en las justificaciones que hace la Comisión de Reformas Sociales del Congreso de la República, no hace ninguna clase de observación en lo que se refiere a la persona que tiene más de un derecho de pensión.

Analizando el Decreto número 1249 de la Asamblea Legislativa de la República de Guatemala, de fecha 30 de abril de 1923, no se encuentra ningún Artículo en lo que se refiere a dicha prohibición, ni tampoco en sus reformas, por lo que la creación de dicho Artículo fue en el Decreto 1811, en donde no hicieron ningún tipo de comentario de justificación para la creación de la norma.

## **ANEXO III**

### **PROYECTO DE REFORMA A LEY DE CLASES PASIVAS CIVILES DEL ESTADO**

**DECRETO NUMERO \_\_\_\_\_**

### **CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

#### **CONSIDERANDO:**

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

#### **CONSIDERNADO:**

Que el actual Régimen de clases Pasivas civiles del Estado, no se ajusta a la realidad económica, social y financiera, tanto del Estado como de los servidores que cotizan a dicho régimen, máxime si se toma en cuenta que para cubrir las pensiones que se otorgan, el aporte estatal es cada año mayor, situación que de persistir, pondría en peligro la estabilidad financiera del sistema y la imposibilidad de cubrir los beneficios que se conceden;

#### **CONSIDERNADO:**

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

#### **CONSIDERANDO:**

Que actualmente los pensionados se encuentran imposibilitados, de conformidad con la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado vigente, de gozar de dos pensiones aún siendo estas provenientes de hechos generados diferentes y siendo este un derecho adquirido, se hace necesario modificar el Artículo 48 de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

#### **POR TANTO:**

Con base en lo que para el efecto disponen los Artículos ciento cincuenta y siete, ciento setenta y uno inciso a), doscientos treinta y siete y doscientos treinta y siete y

doscientos cuarenta, (157, 171 inciso a) 237 y 240), de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

La siguiente:

#### REFORMA A LA LEY DE CLASES PASIVAS CIVILES DEL ESTADO

Artículo 1 que reforma el Artículo 48.- MÁS DE UNA PENSIÓN: La persona que adquiera más de un derecho a pensión conforme la presente Ley, solamente podrá percibir a su elección una de ellas. Se exceptúa al cónyuge o conviviente de hecho legalmente declarado del trabajador activo o jubilado, quien se encontrare trabajado al servicio del Estado, al ocurrir el fallecimiento del mismo; quien podrá disfrutar de un 100% la pensión por viudez que le corresponde además del 100% de la pensión que el mismo haya generado de conformidad con esta ley; en virtud de ser un derecho proveniente de distinto hecho generador.

Artículo 2.- VIGENCIA: La presente Ley empieza a regir el uno de enero de dos mil diez”.



## BIBLIOGRAFÍA

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Compendio de derecho laboral**. 1t; 3ª. ed.; Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1987.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Compendio de derecho laboral**. 2t; 3ª. ed.; Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1987.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**, 4t.; 12ª. ed.; Argentina: Ed. Heliasta, 1979,

CALDERON MORALES, Hugo H. **Derecho administrativo I**. 3ª. ed.; Guatemala: Ed. Llerena, 1999.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 3ª. ed.; Guatemala: Ed. Llerena, 1999.

**Congreso Previsión Social de Centroamérica, Panamá y México**, Guatemala: Ed.: Ministerio de Trabajo y Previsión Social. 1984.

CORDINI, Miguel Ángel. **Derecho a la seguridad social**. 3ª. ed.; Guatemala: Ed. Llerena, 1998.

DE FERRARI, Francisco. **Los principios de la seguridad social**. 4ª ed.; México: Ed. Porrúa. 2001.

DE LA CUEVA, Mario. **Derecho mexicano de trabajo**. 2ª ed.; México: Ed. Porrúa, 1943.

**Diccionario enciclopédico sopena**. España: Ed.: Sopena, S.A., 1988.

ETALA, J.J.. **Derecho a la seguridad social**. 2da. ed.; Italia: Ed. Hilos, 1998.

GARCIA OVIEDO, Carlos. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Universitaria. 2000.

GARCÍA OVIEDO, Carlos. **Derecho administrativo**, 3ª. ed.; España: Ed.: Distribuidores EISA, (s.f.).

GUAITA, Aurelio. **Nueva enciclopedia jurídica. España**, 7 t; (s.e.); (s.l.): (s.E.), (s.f.).

MENDOZA CAMPOS, Hugo E. **Tesis: Reformas al régimen de clases pasivas del Estado**. Guatemala: Ed. Universidad de San Carlos de Guatemala, (s.f.).

MURGA BRUNI, Oscar Guillermo. **Tesis: Jubilaciones, pensiones y montepíos en la nueva Ley de Servicio Civil**. Guatemala: Ed. Universidad de San Carlos de Guatemala, 1982.

ORTEGA ROSALES, Mynor Vicente. **Tesis: El Decreto 545 y la discutida autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social**. Guatemala: Ed. Universidad de San Carlos de Guatemala, (s.f.).

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. 10ª. ed.; Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1987.

PRADO, Gerardo. **Teoría del estado**. 3ª. ed.; Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2003.

SANTOS AZUELA, Héctor. **Derecho de trabajo**. México: Ed. McGraw-Hill Interamericana. (s.f.).

### **Legislación:**

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

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

**Decreto Gubernativo** del 22 de julio de 1,931, Recopilación de Leyes.

**Convención Americana sobre Derecho Humanos**, aprobada por el Congreso de la República, Decreto 6-78, 1978.