

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

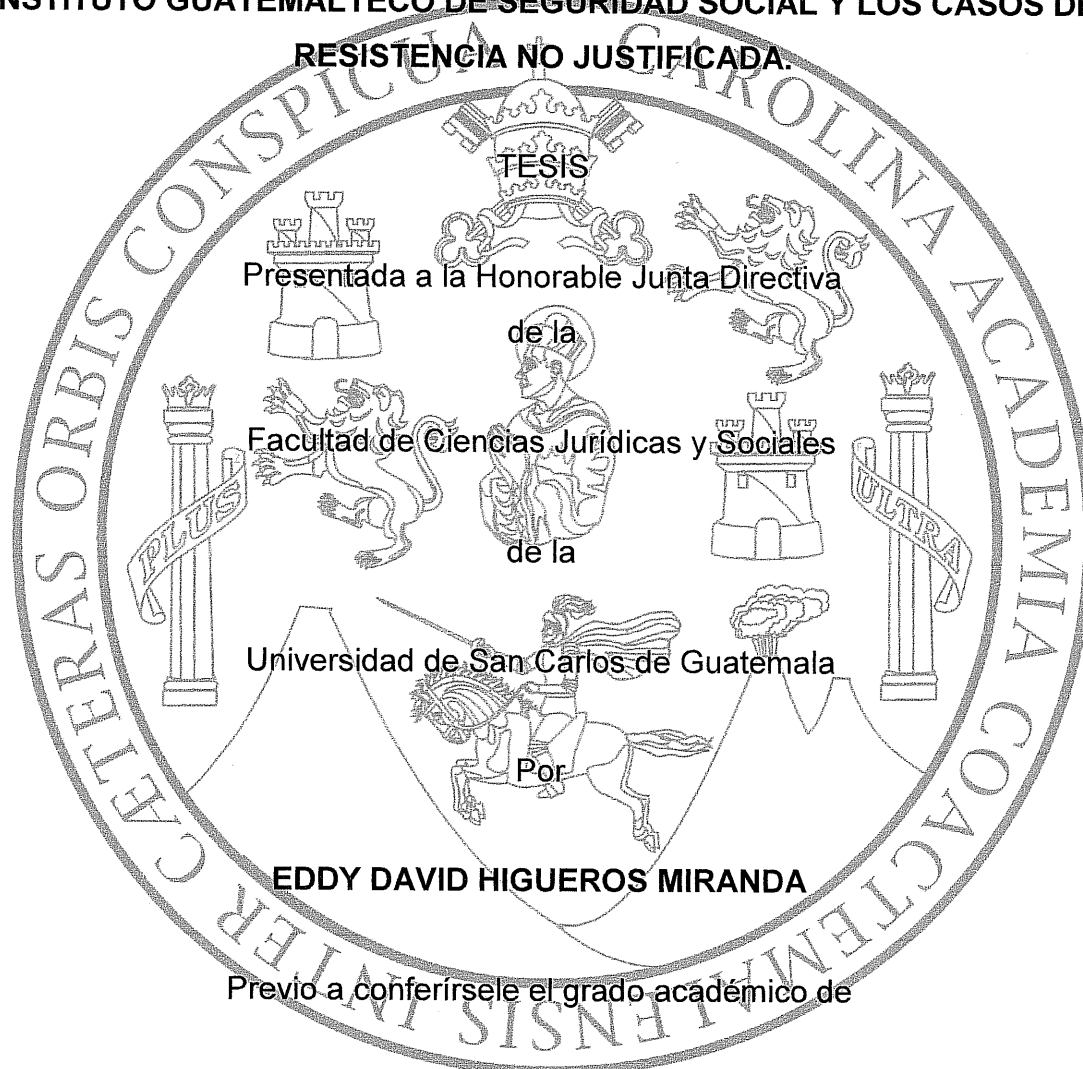
**ANÁLISIS DE LA COERCITIVIDAD DE INSPECCIÓN REALIZADA POR EL
INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL Y LOS CASOS DE
RESISTENCIA NO JUSTIFICADA.**

EDDY DAVID HIGUEROS MIRANDA

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2011

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

**ANÁLISIS DE LA COERCITIVIDAD DE INSPECCIÓN REALIZADA POR EL
INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL Y LOS CASOS DE
RESISTENCIA NO JUSTIFICADA.**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

EDDY DAVID HIGUEROS MIRANDA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre de 2011

**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. Avidan Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando Lopez Diaz
VOCAL IV:	Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V:	Br. Pablo José Calderòn
SECRETARIO:	Lic. Marco Vinicio Villatoro López

**TRIBUNAL QUE PRACTICO
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

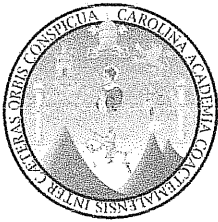
Primera Fase:

Presidente:	Lic. Carlos de león Velasco.
Vocal:	Lic. Juan Aju Batz
Secretario:	Lic. Rodolfo Giovani Celis López.

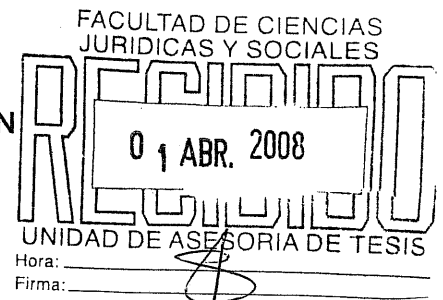
Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Gamaliel Sentes Luna
Vocal:	Lic. Héctor David España Pinetta
Secretario:	Lic. Carlos Alberto Velásquez

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



LIC. NAPOLEÓN GILBERTO OROZCO MONZÓN
ABOGADO Y NOTARIO
5ª. Avenida 10-68 zona 1 Of. 302 piso 3
Edif. Helvetia, Guatemala, C.A.
TEL. 22324664



Guatemala, 27 de marzo 2008



SEÑOR
JEFE DE UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
LICENCIADO MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
SU DESPACHO

LICENCIADO CASTILLO:

De la manera más atenta me permito comunicarle que he cumplido con la función de Asesor de Tesis del estudiante EDDY DAVID HIGUEROS MIRANDA, intitulado "ANÁLISIS DE LA COERCITIVIDAD DE INSPECCIÓN REALIZADA POR EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL Y LOS CASOS DE RESISTENCIA NO JUSTIFICADA", el cual a mi criterio cumple con todos los requisitos y formalidades que establece el reglamento de esta facultad, y emito el dictamen siguiente:

- I. Considero que el tema investigado por el estudiante Eddy David Higueros Miranda, es de suma importancia respecto a su contenido científico y técnico, por lo que puede llegarse a la conclusión de que el mismo, no solo reúne los requisitos exigidos por la reglamentación correspondiente, sino además, se presenta con una temática de especial importancia para crear los mecanismos legales y prácticos que permitan a los inspectores enviados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, a cumplir con sus funciones.
- II. Habiendo empleado en su investigación los métodos históricos, deductivos e inductivo y con relación a las técnicas, ficheros y fichas de trabajo, tanto en la elaboración como en la conclusión de la investigación efectuada.
- III. Por la importancia del tema a investigar el estudiante, empleo las normas que para el efecto rige el Diccionario de la Real Academia Española, mismo que fue de gran utilidad para la redacción del informe final.



LIC. NAPOLEÓN GILBERTO OROZCO MONZÓN
ABOGADO Y NOTARIO
5ª. Avenida 10-68 zona 1 Of. 302 piso 3
Edif. Helvetia, Guatemala, C.A.
TEL. 22324664

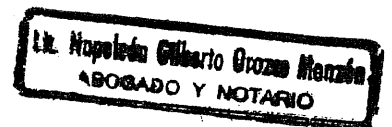


- IV. En cuanto a la contribución científica de la investigación realizada es de suma importancia hacer referencia, en los casos especiales como en los que se requiere de una actuación inmediata, se puede requerir el auxilio de agentes de policía, con el único fin de que no se les impida el cumplimiento de sus deberes.
- V. Sus conclusiones resultan congruentes con su contenido y las recomendaciones son consecuencia del análisis jurídico de la investigación realizada; haciendo aportaciones valiosas y propuestas concretas de solución.
- VI. La bibliografía empleada por el estudiante Eddy David Higueros Miranda, fue la adecuada al tema elaborado, ya que en las referencias se citaron autores tanto nacionales como extranjeros.

En atención a lo antes manifestado, es mi particular opinión, que el contenido del trabajo se adecua perfectamente con los lineamientos preceptuados en el Artículo 32 del "NORMATIVO PARA LA ELABORACIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES Y DEL EXAMEN GENERAL PÚBLICO", por lo que apruebo el trabajo en mi calidad de asesor emitiendo dictamen favorable.

Sin otro particular, me suscribo muy cordialmente.

LIC. NAPOLEÓN GILBERTO OROZCO MONZÓN
COLEGIADO NÚMERO 2661



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, tres de abril de dos mil ocho.

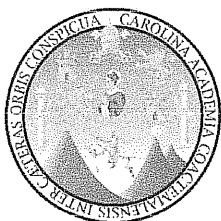
Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) ROBERTO GENARO OROZCO MONZÓN, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante EDDY DAVID HIGUEROS MIRANDA, Intitulado: "ANÁLISIS DE LA COERCITIVIDAD DE INSPECCIÓN REALIZADA POR EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL Y LOS CASOS DE RESISTENCIA NO JUSTIFICADA".

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

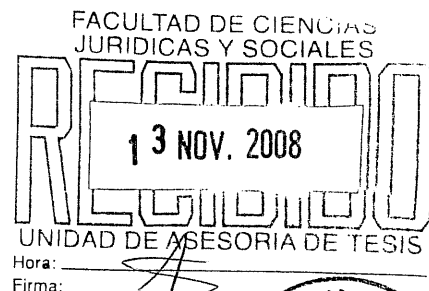

LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



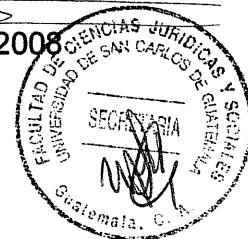
cc. Unidad de Tesis
MTCL/ragm



Lic. Roberto Genaro Orozco Monzón
Abogado y Notario
6ª. Avenida "A" 18-93 zona 1 Of. 305 piso 3
Guatemala, C.A.
Tel. 22327029



Guatemala, 09 de abril 2008



Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
De la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
De la Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Licenciado Castillo:

De la manera más atenta me permito comunicarle que he cumplido con la función de Revisor de Tesis del estudiante **EDDY DAVID HIGUEROS MIRANDA**, intitulado **“ANÁLISIS DE LA COERCITIVIDAD DE INSPECCIÓN REALIZADA POR EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL Y LOS CASOS DE RESISTENCIA NO JUSTIFICADA”**, procediendo a la revisión del trabajo de tesis en referencia, a lo que se establece en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito rendir a usted el siguiente informe:

- a) El estudio elaborado, por el Bachiller Higueros Miranda, contiene un aporte de gran interés, ya que el mismo contiene teorías, doctrinas, conceptos y opiniones de autores nacionales y extranjeros en concordancia con el tema investigado.
- b) Para la elaboración del informe final del presente estudio, el Bachiller Higueros Miranda, utilizo el método analítico, ya que su tema se refiere a un análisis, además de utilizar la técnica bibliográfica de acuerdo al instructivo general para la elaboración y presentación de tesis.
- c) Considero oportuno hacer referencia que en términos generales la redacción del presente estudio, fue desarrollada satisfactoriamente por el Bachiller Higueros Miranda.



Lic. Roberto Genaro Orozco Monzón
Abogado y Notario
6ª. Avenida "A" 18-93 zona 1 Of. 305 piso 3
Guatemala, C.A.
Tel. 22327029



- d) Por la trascendencia jurídica y práctica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se hace referencia que el estudio contiene y desarrolla un tema de actualidad, cumpliendo de esta manera el objetivo de investigación jurídica.
- e) Una vez revisado en su totalidad el presente estudio jurídico efectuado por el Bachiller Higueros Miranda, se arribó a conclusiones y recomendaciones acertadas a la seguridad social guatemalteca.
- f) Con respecto a la referencia bibliográfica utilizada, esta fue la adecuada ya que reúne los requerimientos que el normativo de tesis exige.

Por lo anterior expuesto, considero que el trabajo de investigación del estudiante **EDDY DAVID HIGUEROS MIRANDA**, puede servir de base para la sustentación del examen público respectivo y en virtud de ello, emito mi **DICTAMEN FAVORABLE** y así se pueda continuar con el trámite respectivo.

Sin otro particular, me suscribo muy cordialmente.

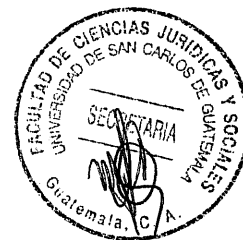
Lic. Roberto Genaro Orozco Monzón
Abogado y Notario
Colegiado 1979

ROBERTO GENARO OROZCO MONZON
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala

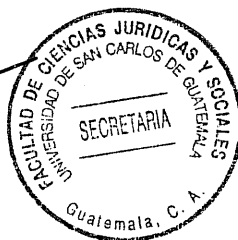
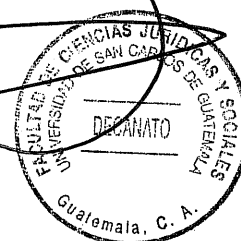


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, seis de octubre del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante EDDY DAVID HIGUEROS MIRANDA, Titulado ANÁLISIS DE LA COERCITIVIDAD DE INSPECCIÓN REALIZADA POR EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL Y LOS CASOS DE RESISTENCIA NO JUSTIFICADA. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

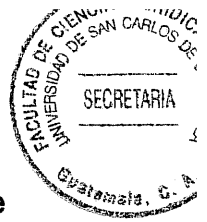
CMCM/silh.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Todo poderoso, por ser la fortaleza en mis momentos difíciles, la luz durante toda mi vida y el ser supremo que me concede la dicha de alcanzar este gran triunfo.
- A MIS PADRES:** Miguel Ángel Higueros Rangel y Martha Morales de Higueros, por creer en mí y estar a mi lado en todo momento manifestándome su amor, gracias por sus oraciones que han sido mi fuerza, por su apoyo incondicional, por sus consejos y ejemplo de vida que me han dado.
- A MI ESPOSA:** María Teresa Aguilar, gracias por tu apoyo moral y espiritual.
- A MIS HIJOS:** Melany Kathina, Sharon Daphne, Arantxa Andrea, Kenneth Antony, con mucho amor y por ser ellos mi inspiración.
- A MI CUÑADA E HIJO:** Rosa Beatriz y Ernie Anderson, por su apoyo constante.
- A MIS HERMANAS:** Carmen, Sharon y Maricela, por darme ánimo para alcanzar esta meta
- A MI CUÑADO:** Cesar, gracias por su apoyo incondicional.



A MIS AMIGOS:

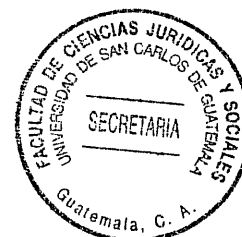
Enrique Ruiz, Valesca Reyes, Juan José Bolaños, Oscar Enoc Ruiz, Estuardo León, Mariza Galicia, gracias por su amistad sincera y que perdure siempre.

A LOS LICENCIADOS:

Bonerge Mejía, Avidán Ortiz, Napoleón Orozco, Genaro Orozco, Ericka Aquino, Sergio Pineda, Carlos López Chávez, Víctor Monterroso, Benjamín Reyes, Álvaro Morales, gracias por todo el apoyo brindado.

A:

La Tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, porque me dieron la oportunidad de egresar de tan grande y magnífica casa de estudios.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Aspectos generales de la administración pública.....	1
1.1. Concepto.....	1
1.2. Estructuración de la administración pública.....	3
1.3. Elementos de la administración pública.....	5
1.4. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social como parte del Estado	5
1.5. Los servicios de asistencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	13

CAPÍTULO II

2. Elementos fundamentales de la seguridad social.....	25
2.1. Definición.....	25
2.2. Objetivos de la seguridad social.....	26
2.3. Ámbito de aplicación de la seguridad social.....	27
2.4. Principios fundamentales de la seguridad social.....	27
2.5. Financiamiento del sistema.....	29
2.6. Síntesis histórica de la seguridad social.....	30
2.7. Seguridad social en América Latina	33
2.8. La seguridad social en Guatemala.....	38



CAPÍTULO III

3. Aportaciones para la seguridad social.....	53
3.1. Cabecera.....	53
3.2. Devengos o percepciones.....	53
3.3. Devengos extraordinarios.....	55
3.4. Gratificaciones extraordinarias.....	58
3.5. Participación de beneficios.....	59
3.6. Determinación de las bases de cotización al Régimen General de la Seguridad Social.....	61
3.7. Deducciones.....	62

CAPÍTULO IV

4. Necesidad de reformar el Artículo 50 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	67
4.1. Análisis sobre la regulación legal.....	67
4.2. La Inspección General de Trabajo.....	69
4.3. El Departamento de Inspectoría del IGSS.....	75
CONCLUSIONES.....	81
RECOMENDACIONES.....	83
BIBLIOGRAFÍA.....	85



INTRODUCCIÓN

Habiendo sido la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, promulgada en 1946, y habiéndose modificado la estructura de la sociedad guatemalteca, es normal que las normas contenidas en dicho cuerpo de leyes, ya no se ajusten a determinadas necesidades y casos concretos de la relación del IGSS con los patronos.

El caso particular de los antecedentes mencionados lo constituye la ineficacia coercitiva de la cual adolecen los inspectores patronales en aquellas empresas en donde encuentran resistencia injustificada, la que puede darse por parte de los patronos al momento de negarse a poner a la vista sus libros contables cuando les son requeridos para una normal inspección; pero qué puede hacer el inspector en este caso, si la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, establece que lo procedente es dar cuenta de lo sucedido al Tribunal de Trabajo y Previsión Social que corresponda; de esa cuenta el inspector carece de fuerza coercitiva para poder cumplir con sus funciones y el patrono queda evadido de la obligación de cumplir con la inspección correspondiente.

Por lo tanto, se plantea la posibilidad de reformar la ley referida, en el Artículo 50, el cual regula las funciones de la División de Inspección, que dicho sea de paso, en la ley no figura con ese nombre, como evidencia adicional de que los hechos han superado a ley muerta de la norma.



El contenido de la investigación está expresado en cuatro capítulos; el primero, expone los aspectos generales, concepto, estructuración y elementos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, así como los servicios de asistencia que brinda a los trabajadores; el segundo, contiene una síntesis histórica y los elementos y principios fundamentales de la seguridad social, definición, características, objetivos y ámbitos de aplicación; el tercero, trata lo relativo a las aportaciones a la seguridad social, así como las cotizaciones y deducciones determinadas por el Régimen General de la Seguridad Social; y por último en el capítulo cuatro se analiza el Departamento de Inspectoría del IGSS, su regulación legal y las causas por las que se tiene que reformar la Ley Orgánica del IGSS.

El trabajo de investigación se desarrolló en base al método analítico, el cual permitió el análisis de toda la doctrina y legislación de la seguridad social, a través de los métodos inductivo y deductivo que permitieron paso a paso seleccionar los temas más importantes y adecuados que constituyen el fondo del tema de la seguridad social. También se hizo uso de las técnicas de investigación bibliográfica y documental que sirven de respaldo a todo lo expuesto en esta tesis.

Esperando que el presente análisis sea tomado en cuenta por las autoridades del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, para que reformen su Ley Orgánica de acuerdo a la realidad actual, siempre en beneficio de los trabajadores, que en última instancia son los beneficiarios de la seguridad social en Guatemala.



CAPÍTULO I

1. Aspectos generales de la administración pública

Es preciso referirse de manera general a la administración pública, puesto que inmerso en su organigrama se encuentra el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), mismo que se relaciona directamente con el tema objeto de la presente investigación; y porque en definitiva la falta de coercitividad de algunas actividades de fiscalización que ejerce el Estado de Guatemala es evidente.

1.1. Concepto

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

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

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



La administración se divide en dos grandes clases las cuales son: La administración privada y la administración pública. Siendo que la administración es el género y administración pública es la especie.

La administración pública es el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos. Esto últimos, son los medios de los cuales dispone el Estado para lograr el bienestar general.

La administración pública se encuentra regulada en su estructura y funcionamiento, por el derecho administrativo. Los órganos administrativos son todos aquellos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por el cual se manifiesta la personalidad del Estado.

La actividad administrativa se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública para el logro de su finalidad.

La finalidad de la administración pública, como se mencionó, es el bien común o bienestar general de toda la población en general. Este es un elemento no sólo doctrinario, sino constitucional, expresado dentro del Artículo 1 de la Carta Magna, el cual determina que es el Estado quien se organiza para proteger a la persona y a la familia y su fin supremo es el bien común.



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

En sentido general el diccionario de uso común define administración de la siguiente forma: "(Del latín administratio-onis). f. Acción y efecto de administrar... Casa u oficina donde el administrador y sus dependientes ejercen su empleo... Por el gobierno, la provincia, el municipio o la empresa, y no por contratista. Se dice, generalmente, hablando de obras o servicios públicos. V. Jefe de administración, jefe superior de administración."¹

1.2. Estructuración de la administración pública

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

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

¹ Real Academia de la Lengua Española. Diccionario. Pág. 45.



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

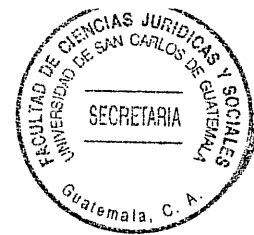
Dentro de los distintos medios de control con que cuenta la administración pública están los siguientes:

El control directo, es el que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública a través de los recursos administrativos.

El control judicial, es el que se ejerce ante los tribunales de justicia, es el medio de control de los órganos administrativos, por ejemplo: el recurso de lo contencioso administrativo.

El control constitucional, es el que ejerce la Corte de Constitucionalidad para que la administración pública no viole con sus actos los preceptos y garantías constitucionales.

La Corte de Constitucionalidad, es un organismo regulado por la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 268; promulgada el 30 de mayo 1985 y vigente desde el 14 de enero de 1896. Es un tribunal permanente de jurisdicción privativa y con la función de defender el orden constitucional con total independencia de los demás órganos del Estado.



1.3. Elementos de la administración pública

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

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

1.4. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social como parte del Estado

Es una institución autónoma de derecho público, con personería jurídica propia, que aplica un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social, de conformidad con el sistema de protección mínima.

De acuerdo a la Ley Orgánica del IGSS el Artículo 1 establece que: "Créase una institución autónoma, de derecho público, con personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es la de aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala y con fundamento en el artículo 63 de la Constitución de la República un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social, de conformidad con el sistema de protección mínima. Dicha institución se denomina "Instituto Guatemalteco de Seguridad Social" y, para los efectos de esta ley y



de sus reglamentos, "Instituto". El domicilio de las oficinas centrales del Instituto es la ciudad de Guatemala."

Asimismo, en el Artículo 27 de la ley citada indique que: "Todos los habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen de seguridad social en proporción a sus ingresos y tienen el derecho de recibir beneficios para sí mismos y para sus familiares que dependan económicamente de ellos, en la extensión y calidad de dichos beneficios que sean compatibles con el mínimo de protección que el interés y la estabilidad sociales requieran que se les otorgue.

A efecto de llevar a la práctica el objetivo final ordenando en el párrafo anterior, el Instituto goza de una amplia libertad de acción para ir incluyendo gradualmente dentro de su régimen a la población de Guatemala, de conformidad con las siguientes reglas:

- a) Debe tomar siempre en cuenta las circunstancias sociales y económicas del país, las condiciones, nivel de vida, métodos de producción, costumbres y demás factores análogos propios de cada región, y las características, necesidades y posibilidades de las diversas clases de actividades.
- b) Debe empezar sólo por la clase trabajadora y, dentro de ella, por los grupos económicamente favorables por razón de su mayor concentración en el territorio determinado; por su carácter urbano, de preferencia al rural; por su mayor grado



de alfabetización; por su mayor capacidad contributiva; por las mayores y mejores vías de comunicación, de recursos médicos y hospitalarios con que se cuenta o que se puedan crear en cada zona del país; por ofrecer mayores facilidades administrativas, y por los demás motivos técnicos que sean aplicables.

- c) Debe procurar extenderse a toda clase trabajadora, en todo territorio nacional, antes de incluir dentro de su régimen a otros sectores de la población; y,
- d) Los reglamentos deben determinar el orden, métodos y planes que se han de seguir para aplicar correctamente los principios que contiene este artículo.”

La Ley Orgánica del IGSS señala en el Artículo 28, 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: Programa I.V.S. (Invalidez-Vejez-Sobrevivencia). También promueve y vela por la salud, enfermedades y sus consecuencias, protege la maternidad y concede protección y beneficios en el caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: Programa E.M.A. (Enfermedad-Maternidad-Accidentes).

Asimismo, el Artículo 39 señala los montos de las cuotas, e indique que; “Los reglamentos deben determinar en cada caso, el monto de las cuotas o contribuciones, de acuerdo con el costo total que para los respectivos beneficios establezcan las estimaciones actuariales, así como la manera y momento de cobrar o de percibir



aquellas y el procedimiento o normas que se deben seguir para calcularlas. Dentro del costo total, quedan comprendidos el pago de prestaciones, los gastos administrativos y la capitalización de obligaciones.

En la etapa prevista por el inciso a) del artículo anterior, se deben observar las siguientes reglas: Las tres partes deben contribuir a sufragar el costo total de los beneficios que en determinado momento se den, en la siguiente proporción: Trabajadores 25%, Patronos 50%, Estado 25%.

Sin embargo, dichas proporciones pueden ser variadas si se trata de la protección contra riesgos profesionales o de trabajadores que sólo devenguen el salario mínimo, en cuyos casos el instituto queda facultado para poner la totalidad de las cuotas de trabajadores y de patronos a cargos exclusivos últimos; o si se trata de trabajadores que por su elevado nivel de salario tienen mayor capacidad contributiva que el promedio de trabajadores, en cuya circunstancia se pueda elevar sus cuotas, pero en ningún momento éstas pueden ser mayores que las de sus respectivos patronos, o en los demás casos en que con criterio razonado lo determine el Instituto; y

Las cuotas de los patronos no pueden ser deducidas de los salarios de los trabajadores y es nulo ipso jure todo acto o convenio en contrario.

En todo caso el pago de las cuotas o contribuciones dependerá de los beneficios que se reciban o requieran.



“El programa I.V.S. se financia de forma tripartita: los patronos aportan un 3% del total salarial del trabajador, éste contribuye con el 1,5% y el Estado con un 25% del coste de las prestaciones. El programa E.M.A. se financia, en los casos de enfermedad y maternidad, con la contribución de un 4% del salario por parte de los empresarios, un 2% el trabajador y un 3% el Estado; y en el caso de accidentes, con una aportación patronal del 3%, un 1% del trabajador y un 3% del Estado.”²

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

Invalidez. El asegurado debe cumplir con los siguientes requisitos:

Ser declarado inválido (incapacitado). Existen tres grados de invalidez que son calificados por el Departamento de Medicina Legal y Evaluación de Incapacidades del IGSS.

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 cuotas durante un mínimo de 60 meses dentro de los 9 años inmediatamente anteriores al primer día de invalidez. Si es mayor

² www.igss.gob.gt. (Guatemala, 22 de noviembre de 2009)



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.

Vejez. El asegurado debe cumplir con los siguientes requisitos:

Haber satisfecho al programa un mínimo de 180 contribuciones. Haber cumplido la edad mínima que le corresponda de acuerdo a las fechas y edades que se establecen de la siguiente manera:

- 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 seis años inmediatamente anteriores a la muerte.



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

Que al momento de fallecer el asegurado estuviera recibiendo pensión por invalidez o vejez.

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

Tienen derecho a percibir servicios de medicina preventiva, curativa y rehabilitación:

El trabajador en período de desempleo o licencia sin goce de salario, siempre que dentro de los seis meses anteriores al mes en que se produzca el desempleo o licencia, haya contribuido en cuatro 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.

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.

Maternidad. Tienen derecho a recibir la atención correspondiente:

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 aquéllas en estado de embarazo.

La esposa o compañera del afiliado fallecido que se encuentre en estado de embarazo a la fecha del fallecimiento de éste.

Tienen derecho a prestaciones:

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 aun con interrupciones, con patronos declarados formalmente inscritos en el régimen en los cuatro meses inmediatamente contados hacia atrás desde que terminó su último contrato o relación de trabajo y que, durante la vigencia de esos contratos o relaciones, haya contribuido cada mes al Régimen de Seguridad Social.

Los beneficiarios a los que les reconozca el derecho el programa de enfermedad y maternidad.

1.5. Los servicios de asistencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y su protección a los trabajadores

El Régimen de Seguridad Social comprende protección y beneficios en caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social:

- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;

- Maternidad;

- Enfermedades generales;



- Invalidez;

- Orfandad;

- Viudez;

- Vejez;

- Muerte (gastos de entierro); y

- Los demás que los reglamentos determinen.

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

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

- En caso de incapacidad permanente, parcial o total, las rentas que estimaciones actuariales determinen.



- Mientras no se declare la incapacidad permanente, se deben dar los beneficios de incapacidad temporal que corresponden.
- En caso de muerte, los causahabientes que hayan dependido económicamente del occiso en el momento de su fallecimiento, especialmente su esposa e hijos menores de edad, deben recibir las pensiones que estimaciones actuariales determinen, además de una suma desatinada a gastos de entierro.

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

- Servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios, durante el embarazo, el parto y el período postnatal, de acuerdo con lo que determine el reglamento.
- Estos beneficios pueden concederse a la esposa del afiliado que dependa económicamente de él.
- Indemnización en dinero durante los períodos inmediatamente anteriores y posteriores al parto, fijada proporcionalmente a los ingresos de la afiliada;
- Ayuda para la lactancia, en especie o en dinero.



- Siempre que el riesgo de maternidad se transforme en enfermedad común o cause la muerte, se deben dar las prestaciones que indica el Artículo 31 del Código de Trabajo, en lo que sean aplicables.

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

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

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



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

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

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

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

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



El Instituto goza de una amplia libertad de acción, en armonía con lo dispuesto por el Artículo 27 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, para decidir:

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

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

El programa del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (I.V.S.), tiene como objeto beneficiar económicamente a las familias guatemaltecas de los trabajadores afiliados a dicho instituto de seguridad social.

No obstante lo anterior y debido a que el 4.83% al que están obligados los afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, no es suficiente para cubrir todos los



programas y beneficios que presta el seguro social, esta institución se ve en la necesidad de establecer requisitos que comúnmente muchos trabajadores no llenan para calificar en el mencionado programa de IVS, y con esa no aceptación se dejan indefensas a muchas familias, las que como consecuencia de los fenómenos socioeconómicos que atentan contra la sociedad en general, terminan por dedicarse a actos penados por la ley.

La Constitución Política de la República de Guatemala, estatuye en su Artículo 100, que el Estado reconoce el derecho de los habitantes de la república a la seguridad social para su beneficio, lo cual indica que no debieran establecerse requisitos que constituyan diferencias o limitaciones para tener acceso al mismo.

Este programa cuenta solamente con un reglamento interno lo que insta a un Decreto Ley del Congreso de la República de Guatemala para que la sociedad guatemalteca tenga protección y no se cometan inconstitucionalidades.

Actualmente, con el argumento del incumplimiento del pago de las contribuciones o la insuficiencia de éstas por parte del patrono al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el mismo ha empezado a negar a los trabajadores de estas empresas, el beneficio del IVS.



En este caso el trabajador ha tenido que recurrir a un procedimiento ordinario laboral, el cual no sería necesario toda vez que el beneficio en mención es un derecho constitucional de todo trabajador debidamente inscrito en el IGSS.

Por tal razón, es necesario hacer una investigación que plantee una solución a esta ilegalidad, proponiendo como hipótesis a la misma, la necesidad de establecer una regulación legal que proteja al trabajador en este derecho.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), plantea requisitos a los trabajadores que desean ser incluidos dentro de los beneficios del programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (I.V.S.) y debido a que los beneficios aludidos, pueden alcanzar también a las familias de los afiliados; existen también otros requisitos que los familiares deben cumplir. Se considera razonable el establecimiento de requisitos elementales en cualquier pretensión de los afiliados y beneficiados con el programa del I.V.S.; no obstante, al confrontar algunos de éstos con el contenido del Artículo 100 constitucional, se precisa que el establecimiento de éstos (los requisitos), violentan el espíritu constitucional.

Tal como se evidencia en algunas sentencias emitidas por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, existe oposición a los beneficios del I.V.S.

En una de las sentencias consultadas, el trabajador perdió sus manos y aún así el IGSS, argumentó falta de cancelación total de algunas cuotas, como si fuera más



importante la parte económica que la compensación por un accidente gravísimo que incapacita al obrero. Accidente que se produce precisamente en cumplimiento de labor de trabajo y además con la cual ha contribuido al desarrollo del país, indudablemente.

En la segunda de las sentencias, es afortunada la resolución que ampara a la peticionaria, toda vez que la municipalidad de Guatemala la excluía del beneficio del programa del I.V.S., con argumentos rebuscados, y que me permito transcribir a continuación: "...nombró beneficiarias de los derechos provenientes del fallecimiento de Carlos Rafael Carranza Catalán a la demandante y Margarita Elizabeth Rosales Pineda, esposa y conviviente del causante, respectivamente. C) Violación que denuncia: derecho de defensa. D) Hechos que motivan el amparo: lo expuesto por el peticionario: a) el Juzgado Cuarto de Trabajo y Previsión Social de la Primera Zona Económica declaró con lugar parcialmente la demanda ordinaria laboral promovida en su contra por Marta Estela Dorantes de Carranza, nombrando como beneficiarias de los derechos provenientes del fallecimiento de Carlos Rafael Carranza Catalán a la demandante y a Margarita Elizabeth Rosales Pineda, ordenándole acoger a ambas personas al programa de invalidez, vejez y sobrevivencia, en sus calidades de esposa y conviviente del causante, respectivamente; b) apeló lo resuelto y la autoridad impugnada, al conocer, dictó el acto reclamado confirmando el fallo de primer grado. Estima que dicha decisión viola su autonomía pues la autoridad impugnada, haciendo una interpretación arbitraria de su legislación interna, reconoció a dos personas derechos por un mismo riesgo, no obstante que según esa normativa, tales calidades -la de esposa y conviviente- son excluyentes una de la otra. Solicitó que se le otorgue amparo."



Existiendo violación constitucional, en el establecimiento de tales requisitos, es preciso llevar a cabo una investigación desde el punto de vista jurídico, tomando como unidad de análisis a los trabajadores afiliados al IGSS, con el objeto de establecer los efectos de esta problemática.

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

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

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

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

El aseguramiento de una paz que proporcione a todas las naciones los medios de vivir



con seguridad en el interior de sus fronteras y que aporte a los habitantes de todos los países la seguridad de que podrán terminar sus días sin temor y sin necesidad.”

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

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

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



Seguridad Social debe participar con las instituciones de la salud en forma coordinada...”

De todo lo expuesto anteriormente se puede deducir que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, fue creado en Guatemala para beneficio de todos los trabajadores, siempre y cuando éstos cubrieran sus aportes correspondientes, el problema que se da actualmente es que el Instituto es incapaz de proporcionar todos los beneficios y prestaciones que están estipuladas en su Ley Orgánica, debido a que en la mayoría de los casos los patronos no pagan la cuota que les corresponde, y esto se evidencia principalmente con las instituciones del Estado, que no pagan sus cuotas patronales.

Empero no es solamente la falta de pago de la cuota patronal lo que no permite prestar el beneficio sino también es por la gran cantidad de trabajadores que tienen derecho al beneficio de la seguridad social, pero que no la reciben en virtud de que el IGSS no tiene capacidad (material y humanamente) para cubrir y proteger a tanto trabajador y esto se evidencia en la mala atención prestada al beneficiario, la falta de medicina y la falta de más centros de servicios, pues los que hay actualmente son insuficientes; además de todo esto, está el problema de la mala administración de los recursos y aportaciones y la corrupción que últimamente se ha manifestado también en esta institución, sin que las autoridades de gobierno logren controlar esta situación, perdiéndose así los objetivos principales de la seguridad social que son el beneficio y ayuda a sus afiliados.



CAPÍTULO II

2. Elementos fundamentales de la seguridad social

La seguridad social es entendida y aceptada como un derecho que le asiste a toda persona de acceder, por lo menos a una protección básica para satisfacer estados de necesidad.

2.1. Definición

Es un sistema de seguros perteneciente al Estado que proporciona recursos financieros y servicios médicos a las personas impedidas por enfermedad o por accidente. Los sistemas sanitarios se coordinan a menudo con otros mecanismos de seguridad social como programas de pensiones de subsidio al desempleo y de compensaciones laborales.

El Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), en Ginebra, en conjunto con el Centro Internacional de Formación de la OIT, con sede en Turín y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), en Ginebra, publicaron en 1991 un interesante documento titulado Administración de la Seguridad Social. De este documento se transcribe lo siguiente y más relevante:



Una definición de seguridad social ampliamente aceptada es la siguiente: “Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”³

2.2. Objetivos de la seguridad social

La seguridad social integral tiene como fin proteger a los habitantes de la república, de las contingencias de enfermedades y accidentes, sean o no de trabajo, cesantía, desempleo, maternidad, incapacidad temporal y parcial, invalidez, vejez, nupcialidad, muerte, sobrevivencia y cualquier otro riesgo que pueda ser objeto de previsión social, así como de las cargas derivadas de la vida familiar y las necesidades de vivienda y recreación que tiene todo ser humano.

La seguridad social debe velar porque las personas que están en la imposibilidad, sea temporal o permanente, de obtener un ingreso o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados servicios.

³ Ibid.



Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter **no** lucrativo, que garantice la salud y la protección ante cualquier contingencia personal y de su familia.

Asimismo, toda persona tiene derecho a la salud y a la creación de un sistema público nacional de salud integrado al sistema de seguridad social, en base a ello es que se enmarcan los objetivos del sistema de seguridad social.

2.3. Ámbito de aplicación de la seguridad social

Todos los habitantes de la república deben estar protegidos por el sistema de seguridad social, toda vez cumplan con el requisito de afiliación.

La protección social que garantiza el sistema requiere de la afiliación del interesado y el registro de sus beneficiarios calificados. Corresponde al empleador la afiliación de sus trabajadores y quienes no tengan relación de dependencia lo harán directamente.

2.4. Principios fundamentales de la seguridad social

La seguridad social integral se basa 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.

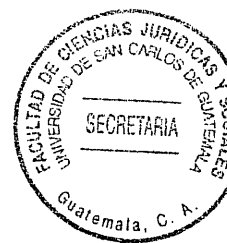
- **Integridad:** Es la garantía de cobertura de todas las necesidades de previsión amparadas dentro del sistema.

- **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.

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



2.5. Financiamiento del sistema

El financiamiento del sistema de seguridad social estará constituido por las cotizaciones de los afiliados, empleados y por los aportes del Estado.

El Estado debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el bienestar de los ciudadanos en determinados marcos como el de la sanidad, la educación y en general todo el espectro posible de seguridad social. Estos programas gubernamentales, financiados con los presupuestos estatales, deben tener carácter gratuito, en tanto son posibles gracias a fondos procedentes del erario público, sufragado a partir de las imposiciones fiscales con que el Estado grava a los propios ciudadanos. En este sentido, el Estado de bienestar no hace sino generar un proceso de redistribución de la riqueza, pues en principio, las clases inferiores de una sociedad son las más beneficiadas por una cobertura social que no podrían alcanzar con sus propios ingresos.

Es así como la concepción universal respecto del tema ha llevado a cada nación a organizarse con el objeto de configurar variados modelos al servicio de este objetivo. En este contexto siempre se concibió al Estado como el principal, como el único promotor de esta rama de la política socioeconómica, puesto que los programas de seguridad social están incorporados en la planificación general de éste. Sin embargo, no siempre se logró a través de tales políticas desarrollar e implementar un sistema de seguridad social justo y equitativo, en el cual la persona tuviera la gravitación que amerita. Se



suma a ello el vertiginoso avance de la economía mundial. En otras palabras, no hubo un desarrollo paralelo de ambas áreas, condición vital para lograr un crecimiento equilibrado.

En este sistema se engloban temas como la salud pública, el subsidio al desempleo, o los planes de pensiones y jubilaciones y otras medidas que han ido surgiendo en muchos países tanto industrializados como en vías de desarrollo desde finales del siglo XIX, para asegurar niveles mínimos de dignidad de vida a todos los ciudadanos e intentar corregir los desequilibrios de riqueza y oportunidades.

2.6. Síntesis histórica de la seguridad social

El prócer de la independencia y de la integración latinoamericana Simón Bolívar, en el discurso de Angostura (15 de febrero de 1819) dijo: "El sistema de gobierno más perfecto, es aquél que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política."⁴

Las ideas de Simón Bolívar fueron expresadas 62 años antes que la seguridad social como tal hiciera su aparición en el mundo. No le había llegado su tiempo a las ideas del Libertador, pero fructificaron y fueron denominadas según él lo había adelantado.

⁴ Ibid.



La seguridad social como tal nace en Alemania como producto del proceso de industrialización, las fuertes luchas de los trabajadores, la presión de las iglesias, de algunos grupos políticos y sectores académicos de la época. Primeramente, los trabajadores se organizaron en asociaciones de auto-ayuda solidaria, destacando las mutuales de socorro mutuo, las cooperativas de consumo y los sindicatos. Eran los tiempos en que Alemania era gobernada por el káiser Guillermo II, como primer gran documento de compromiso social del Estado, se caracteriza el Mensaje Imperial del 17 de noviembre de 1821, anunciando protección al trabajador, en caso de perder su base existencial por enfermedad, accidente, vejez o invalidez total o parcial.

Impulsadas por el canciller alemán Otto Von Bismarck (el canciller de Hierro) son refrendadas tres leyes sociales, que representan hasta hoy, la base del sistema de seguridad social universal:

- Seguro contra enfermedad, 1883

- Seguro contra accidentes de trabajo, 1884

- Seguro contra la invalidez y la vejez, 1889

Los resultados de la aplicación de este modelo fueron tan eficaces que muy pronto se extendió a Europa y un poco más tarde a otras partes del mundo.



En 1889, en París se creó la Asociación Internacional de Seguros Sociales. Sus postulados pasaron a ser temas relevantes en congresos especiales: en Berna en 1891; en Bruselas en 1897; en París en 1900; en Dusseldorf en 1902; en Viena en 1905 y en Roma en 1908.

En el Congreso de Roma se propuso además la creación de conferencias destinadas a conseguir la concertación de convenios internacionales, las primeras de las cuales tuvieron lugar en La Haya en 1910; en Dresden en 1911 y en Zurich en 1912.

En 1919, mediante el Tratado de Versalles, los líderes políticos del planeta ponen fin a la primera guerra mundial. Como producto de este histórico tratado nace la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El preámbulo de la constitución de la OIT es muy rico en contenidos de protección social y sirve como pilar doctrinal y de política de la seguridad social.

Un segundo gran componente de la seguridad social es introducido desde Inglaterra por Sir W. Beveridge en 1942. Se conoce como el Plan Beveridge, que contiene una concepción mucho más amplia de la seguridad social. Tiende a contemplar las situaciones de necesidad producidas por cualquier contingencia y trata de remediarlas cualquiera que fuera su origen.

Aliviar el estado de necesidad e impedir la pobreza es un objetivo que debe perseguir la sociedad moderna y que inspira el carácter de generalidad de la protección. Este



segundo componente fue adoptado por países europeos y se procuró extender a América Latina y otras partes del mundo.

En 1944, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo congregada en Filadelfia, presenta la declaración de los fines y objetivos de la OIT y de los principios que debieran inspirar la política de sus miembros, que en su Título III establece: "...La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: extender medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa.

2.7. Seguridad social en América Latina

La política social estatal no sólo 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 pobreza extrema.

La política 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, por otro lado no se pudieron acometer los procesos de depuración mediante una extensión equivalente del sistema público de bienestar social, muy por el

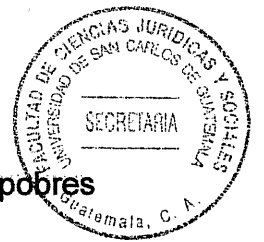


contrario, en la mayoría de los países los gastos públicos destinados a **servicios sociales** retrocedieron considerablemente en valores absolutos durante los años 80.

En la mayoría de los países disminuyó también la participación relativa de los gastos sociales en los presupuestos 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.

Ya en 1987, la UNICEF se pronunció por un ajuste estructural humanitario que protegiera 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 (BID) 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, qué 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 pobreza estructural 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 sólo tiene



acceso limitado e insuficiente a las ofertas de empleo y educación. Los nuevos pobres abarcan 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 la interrogante sobre si éstos actualmente 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 sólo 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 una estructura social extremadamente desigual y falta de heterogeneidad estructural en 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.

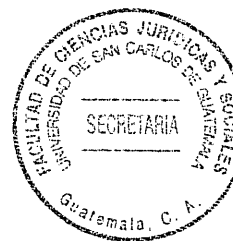
Un enfoque de la política social más centrado en los grupos empobrecidos de la población como grupos-meta permite al menos considerar las desigualdades sociales existentes y lograr efectos progresivos de redistribución. Sin embargo, los problemas de asistencia social estatal dirigidos a los pobres, tampoco son una novedad en la región, en diversos países 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 (BID), 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.

A la fecha los sistemas de seguridad social se han convertido poco a poco en una preocupación mayor para los países desarrollados que destinan a este fin más del 25% de su Producto Interno Bruto (PIB). Muchos países que se encuentran en el subdesarrollo no pueden hacer frente a estos gastos, bien sea por la carga económica que representan estos programas o bien temen el efecto que las pesadas cargas fiscales impondrían sobre el crecimiento económico del país; Venezuela está tratando de implementar un sistema de seguridad social acorde con los tiempos y con lo establecido en las diferentes normativas legales y tratados internacionales, pero la realidad económica actual hace muy difícil esta implementación.



2.8. La seguridad social en Guatemala

Luego de la Revolución del 20 de octubre de 1944, prevalecían en Guatemala, debido al abandono de los gobiernos anteriores, condiciones de atraso y miseria social tan pronunciadas que hicieron urgente e inaplazable la adopción de medidas conducentes a elevar en forma paulatina y sistemática el nivel de vida de todos los habitantes del país.

De esa cuenta y para el mejoramiento de esa situación de atraso y miseria social, se estableció un régimen de seguridad social obligatoria fundado en los principios más amplios y modernos que rigieran la materia y cuyo objetivo final fuera el de dar protección mínima a toda la población del país, a base de una contribución proporcional a los ingresos de cada uno y de la distribución de beneficios a cada contribuyente o a sus familiares que dependieran económicamente de él, en lo que la extensión y calidad de esos beneficios fueran compatibles con el interés y estabilidad sociales que requirieran ser otorgados.

Entonces el régimen de seguridad social obligatoria se estructuró inspirándose en ideas democráticas, tanto de verdadero sentido social como de respeto a la libre iniciativa individual, por lo que sus beneficios debían tener carácter mínimo y un amplio campo para el estímulo de los esfuerzos de cada trabajador, para el desarrollo, el ahorro, la previsión y las demás actividades privadas.



También se acordó que el problema de la seguridad social en Guatemala, podía resolverse adecuadamente, pues en el país casi nada se había hecho para el armónico desenvolvimiento de tan trascendental materia y; en consecuencia, no era necesario perder tiempo, dinero y energías en la destrucción de vicios o defectuosas realizaciones existentes, pues lo imprescindible era construir esta inmensa obra de redención social desde el principio, procediéndose siempre con prudencia y sin afán de dar soluciones parciales sino, por el contrario, a base de planes de largo alcance y con un criterio de conjunto que abarcara el problema en todas y en cada una de sus implicaciones.

En esa época se realizaron estudios técnicos para el establecimiento de un régimen de seguridad social obligatoria en Guatemala, que fuera factible si se procedía cuanto antes y en forma gradual y científica, con el pensamiento puesto siempre en el conjunto de los intereses superiores y permanentes de la nacionalidad y no en otros que tuvieran carácter transitorio o circunstancial; además debía ser eminentemente realista y, en consecuencia, sujetarse siempre a las posibilidades del medio donde se fuera a aplicar, determinándose, entre otras cosas y en cada caso, tanto la capacidad contributiva de las partes interesadas como la necesidad que tuvieran los respectivos sectores de la población, especialmente si se trataba de indígenas, de ser protegidos por alguna o varias clases de beneficios, a efecto de imprimir a éstas la justa modalidad que les correspondía.

Según los estudios realizados, el régimen de seguridad social obligatoria debía desenvolverse a base de un delicado mecanismo financiero, de tal manera que no era



posible ni aconsejable olvidar en ningún momento que los egresos debían estar estrictamente proporcionados a los ingresos y que no se podían ofrecer demagógicamente beneficios determinados sin antes precisar sus costos y sin saber previamente si los recursos que al efecto iban a ser presupuestados fueran a ser efectivamente percibidos y sobre todo, si iban a alcanzar para cumplir las promesas hechas.

Para solventar los problemas de esa época se creó un verdadero régimen de seguridad social obligatoria que aspiró a unificar bajo su administración, los servicios asistenciales y sanitarios del Estado con los de los beneficios que otorgara, e impedir el establecimiento de sistemas de previsión públicos o particulares, que sustrajeran a determinados sectores de la población del deber de contribuir y del derecho de percibir beneficios de dicho régimen, ya que sólo así se podía mantener sano el principio que recomendaba la unidad de los riesgos y de su administración.

El principio de unidad de riesgos y de su administración constituyó el único medio de evitar una inadmisibles duplicación de cargas, de esfuerzos y de servicios para el pueblo de Guatemala o el desarrollo de sistemas que pudieran dar trato privilegiado a unos pocos, porque lo hacían a costa de las contribuciones, directas o indirectas, de la mayoría; además todo régimen de seguridad social obligatoria, si se quiere que funcione debe ser sobre bases sólidas y necesita recursos económicos iniciales suficientes, por lo cual es indispensable proveer a la entidad que lo va a administrar de los fondos que su adecuada organización y correcto funcionamiento exijan.



Para poder cumplir con todo lo estipulado y con los fines de la seguridad social se creó e invistió al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), como organismo encargado de aplicar el régimen de seguridad social obligatoria, con un amplio margen de autonomía económica, jurídica y funcional; con las facultades y obligaciones necesarias para que sus gestiones no constituyeran un hecho aislado dentro del conjunto de la política democrática y progresista del Estado; sino que por lo contrario, se planearan en íntima armonía con las actividades asistenciales y sanitarias; con las actividades docentes y culturales, con la legislación de trabajo y con las directrices que para su correcta aplicación se trace el Organismo Ejecutivo; con los seguros privados, con la estructura y desarrollo crediticio, monetario, fiscal y tributario del país; con las estadísticas que lleven los diversos departamentos del Organismo Ejecutivo; con los estudios que sobre aspectos etnográficos, sociológicos y demográficos adelanten otras entidades, especialmente en lo que se refiere al problema indígena; con el adecuado desenvolvimiento de las profesiones médicas y de las relacionadas con éstas y, en general, con las demás actividades de naturaleza económica o social con las que se deba mantener una coordinación constante.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, además debía contar con todas la garantías necesarias para que su acción estuviera sujeta únicamente a lo que la técnica indicara y no a los intereses de orden político-partidarista u otros extraños a su objetivo esencial de proteger al pueblo de Guatemala y de elevar gradualmente su nivel de vida, sin distinción de clases, ideas, grupos o partidos. Lo cual no sucede en la actualidad, ya que como se ha visto el IGSS ha sido objeto de ingerencias por parte de los gobiernos



en turno, no solamente en el manejo de sus fondos económicos sino en la elección de sus autoridades que han sido totalmente politizadas, lo cual no ha permitido que cumpla con sus fines y que el dinero aportado por sus beneficiarios sea objeto de malos manejos por parte de sus mismas autoridades, la extremo de que actualmente no cuenta con suficiente dinero para cubrir todas sus obligaciones.

El IGSS, debe contar con un sistema de organización interna eficaz, a base de un control recíproco entre los diversos órganos superiores que integran al referido Instituto, con el objeto de que sus dirigentes, personeros y asesores no incurran en acciones u omisiones perjudiciales al mismo, además se debe regir por una ley orgánica muy flexible y dinámica, para que a través de sucesivas etapas y de acción metódica y sostenida, esté el referido Instituto en capacidad de alcanzar las metas más nobles, más humanas y de mayor sentido social.

En 1944, Juan José Arévalo ganó una victoria arrolladora con el programa socialismo espiritual. La nueva Constitución Política de la República de Guatemala reguló el derecho a votar de todos los adultos; además los programas de Arévalo incluían programas de bienestar, la construcción de escuelas y hospitales, un programa de alfabetización y los derechos de los trabajadores a tener representación y a hacer huelgas fueron ampliados.

Luego de la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, por el entonces presidente de la república Juan José Arévalo Bermejo, al cual se debe su nombre, fue



electo el próximo presidente popular Jacobo Arbenz Guzmán, quien siguió haciendo reformar en beneficio de los trabajadores, por ejemplo: reformas agrarias que fueron acciones que amenazaron directamente las corporaciones norteamericanas que dominaban el panorama político del país. Arbenz, fue apoyado por campesinos, estudiantes y sindicalistas y, firmó la Ley de Reforma Agraria en julio de 1952. Como resultado de las reformas las tierras ociosas y recuperadas por el gobierno, fueron distribuidas a más de 100,000 familias guatemaltecas y la United Fruit Company (UFCO) de los Estados Unidos de América perdió más de la mitad de la tierra que tenía en su poder y que ya creía suya.

Debido a esta recuperación de tierras de manos de extranjeras, la Agencia de Inteligencia Central (CIA por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos de América, dirigente que también estaba en el consejo de administración de la UFCO, apoyó la deposición de Arbenz y coordinó un golpe de Estado que tomó el poder de éste en 1954. Pero los avances durante estos años incluyeron una jornada laboral de ocho horas, salarios mínimos, regulación de cómo podían trabajar los niños y las mujeres, vacaciones pagadas, el derecho a organizarse, el pacto colectivo, el derecho a hacer huelgas, tribunales laborales y un sistema de seguridad social, de trascendencia en esta época fue la creación y puesta en vigencia del primer Código Laboral en 1947.

Cuando el presidente Arbenz fue forzado a abandonar su posición como presidente, fue reemplazado por el coronel Carlos Castillos Armas y todos los sindicatos establecidos



fueron disueltos, los líderes fueron detenidos y asesinados y las organizaciones entre los campesinos fueron prohibidas.

La CIA hizo una lista de setenta mil sospechosos políticos que incluyó a muchos sindicalistas. En 1961, sólo había cincuenta sindicatos reconocidos. Era prohibido para los sindicatos participar en política y las justificaciones de hacer una huelga fueron limitadas.

Pasados muchos años y luego de las reformas enumeradas, comenzó el conflicto armado en 1960 y continuó hasta 1996. Siendo también esta época de altibajos para los sindicatos. Sin embargo, los años setenta, tuvieron un aumento en la industrialización y también en la participación sindical. En 1976, se formó el Comité Nacional de la Unidad Sindical. Entre 1984 y 1985, centenares de sindicalistas ocuparon la fábrica embotelladora de aguas gaseosas Coca Cola que iba a cerrarse ilegalmente, pero después de un año los trabajadores ganaron su lucha y la fábrica quedó abierta.

Asesinatos por motivos políticos fueron cosa común durante el conflicto armado, los líderes de la mayoría de los sindicatos fueron asesinados o forzados al exilio. A pesar de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, el sector laboral organizado continúa sintiendo opresión y oposición y continúa luchando a diario para asegurar sus derechos a trabajar, a salarios justos y a condiciones humanas para trabajar.



A medida que la prosperidad aumentaba, los empresarios buscaron nuevos negocios para invertir sus ganancias. Prestaban dinero a Alemania y a otros países e instalaban sus industrias en el extranjero (la Argentina y Brasil, entre otros).

El Estado firmó acuerdos con empresarios y trabajadores para establecer precios máximos a los productos industriales y fijar salarios mínimos; además, se creó el seguro de desempleo, vejez y enfermedad, y se suprimió el trabajo infantil. En materia laboral, legalizó los sindicatos y garantizó el derecho de huelga.

Luego de estos periodos históricos de la economía y el trabajo la seguridad social adquiere tal relevancia que aparece en 1948, como parte integrante de la Declaración de los Derechos Humanos.

De esa cuenta en la Constitución Política de la República de Guatemala, particularmente en el Artículo 63, se establecen las garantías sociales y con esa idea se promulga el seguro social obligatorio y la ley que regulará las características y alcances de la misma.

El Congreso de la República de Guatemala, en 1946 emitió el Decreto número 295 que contiene la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la cual en el capítulo uno Artículo 1 le otorga autonomía a esta institución, personalidad jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y obligaciones, con el propósito de



conformar un Régimen Nacional, Unitario y Obligatorio de Seguridad Social, de conformidad con el sistema de protección mínima.

Posteriormente, la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985, define en su Artículo 100 que el Estado reconoce y garantiza el derecho de la seguridad social para beneficio de los habitantes de la nación. Actualmente, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) es la institución encargada de administrar todos los aspectos que abarca la seguridad social y también las pensiones.

El sistema de pensiones está constituido por tres regímenes contributivos básicos:

Clases Pasivas Civiles del Estado (CPCE), 1923.

Programa Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) del IGSS, 1977.

Instituto de Previsión Militar, 1966.

Además, cuenta con más de 15 regímenes complementarios y un régimen no contributivo, según la Ley del Adulto Mayor.

Se han establecido programas voluntarios de ahorro provisional (sistema financiero, cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones solidaristas).



Uno de los problemas del sistema de pensiones es que los beneficios superan los aportes realizados a los sistemas, lo que llevará a la postre a un estado de insolvencia financiera.

El programa de IVS tiene un déficit actuarial, con ello las generaciones futuras pagarán el costo.

En el caso de las clases pasivas civiles del Estado gozan de un subsidio fiscal, pero los trabajadores contribuyen con el 40% del costo y el resto lo sufraga el Estado.

En estos dos esquemas se tienen deficiencias administrativas y hay una centralización en la administración de los distintos regímenes (IVS, CPCE).

Un problema que acusan los pensionados, es la dificultad en la entrega de las pensiones; en algunos casos no existe un historial de pensiones y es recurrente que se acumulen expedientes en proceso y las pensiones están sujetas a decisiones políticas.

El también llamado por algunos Régimen de Seguridad Social, tiene por finalidad poner a los individuos de una nación a cubierto de aquellos riesgos que les privan de la capacidad de ganancia, cualquiera sea su origen (desocupación, maternidad, enfermedad, invalidez, vejez); o bien, que amparan a determinados familiares en caso de muerte de la persona que los tenía a su cargo, o que garantizan la asistencia

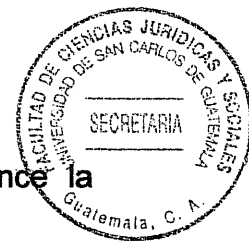


sanitaria. Según la celebre frase de Beveridge, los seguros sociales deben proteger a las personas desde su nacimiento hasta su muerte.

Asimismo, de acuerdo al Artículo 197 del Código de Trabajo, Decreto número 1441 del Congreso de la República de Guatemala: “Todo empleador está obligado a adoptar las precauciones necesarias para proteger eficazmente la vida, la seguridad y la salud de los trabajadores, en la prestación de sus servicios.” Para ello debe adoptar las medidas necesarias que vayan dirigidas a prevenir accidentes de trabajo, prevenir enfermedades profesionales, prevenir incendios, proveer un ambiente sano de trabajo, mantener un botiquín para proporcionar primeros auxilios, entre otras, las cuales se encuentran contenidas en el Artículo mencionado.

En el caso de la educación, colocación y habitación de los trabajadores, por ejemplo: la educación de los trabajadores se le considera como la primera medida de previsión social y se le define como la organización encaminada a preparar a los hombres para un trabajo útil y eficiente. La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 71 regula que: “... Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna. Se declara de utilidad y necesidad públicas la fundación y mantenimiento de centros educativos culturales y museos.”

También el Código de Trabajo, aunque de manera dispersa y muy reducida, se ocupa de la educación de los trabajadores en lo relativo al trabajo de aprendices y en cuanto a la contratación de técnicos extranjeros; por ejemplo, el Artículo 61 literal j) regula entre



las obligaciones del patrono: "... Procurar por todos los medios a su alcance la alfabetización de sus trabajadores que lo necesiten."

La segunda medida de previsión social puede definirse como la actividad encaminada a poner en contacto a los trabajadores que buscan ocupación con los patronos en cuyos establecimientos existan plazas vacantes. Se conocen tres sistemas básicos de colocación de trabajadores: la intermediación, la acción sindical y la acción del Estado.

Habitación de los trabajadores: el problema de la habitación adecuada y a bajo costo para los trabajadores y otros sectores de la población, es una cuestión vital y esencial del Estado. La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 39 indica: "Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana... El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos." En cambio el Código de Trabajo, regula este derecho como una obligación patronal, únicamente cuando se trata de trabajadores campesinos que tengan vivienda en terrenos de la empresa, así lo regula el Artículo 61 literal m) y el Artículo 145 que regula: "Los trabajadores agrícolas tiene derecho a habitaciones que reúnan las condiciones higiénicas que fijen los reglamentos de salubridad."

En el caso del riesgo profesional, el Artículo 44 del Acuerdo número 97 de la Junta Directiva del IGSS, que contiene el Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes



en General, prescribe que: "Los beneficiarios en materia de accidentes se orientan preferencialmente hacia el desarrollo de las labores de prevención y protección contra el acaecimiento de dichos riesgos y; en general, a propugnar, por la implantación y mantenimiento de las mejores condiciones de higiene y seguridad, dentro y fuera del trabajo, para los trabajadores afiliados..." También, el Artículo 82 del Código de Trabajo, regula los casos de indemnización en casos de despido por enfermedad, invalidez permanente o vejez, lo cual también está regulado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

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

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



naciones en el campo económico a fin de asegurar a todos las condiciones de trabajo mejores, una situación económica más favorable y la seguridad social. El aseguramiento de una paz que proporcione a todas las naciones los medios de vivir con seguridad en el interior de sus fronteras y que aporte a los habitantes de todos los países la seguridad de que podrán terminar sus días sin temor y sin necesidad.”

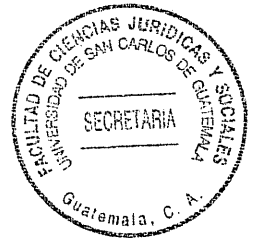
En ese sentido el Artículo 63 de la Ley Orgánica del IGSS también regula que: “El Instituto debe apoyar y estimular por los medios que estime convenientes, las actividades de la beneficencia privada, tratando de canalizarlas en forma armónica con las finalidades de la seguridad social, hacia una cooperación y solidaridad colectivas más amplia.”

Asimismo, el Artículo 64 de la citada ley, regula que: “El Instituto debe dar preferencia constante a las labores de prevención y readaptación en materia de riesgos profesionales y; en general, debe atender y estimular todas aquellas labores iguales o análogas que contribuyan directa o indirectamente a bajar los costos o a aumentar el nivel de vida y de salud de sus afiliados.”

En definitiva y de acuerdo a todo lo expuesto, la seguridad social es un derecho que tienen todas las personas y no solamente los trabajadores y es obligación del Estado el mantenimiento del régimen de seguridad social, para el desarrollo de todos sus habitantes; abarcando no sólo la salud y la previsión sino que también la educación, la habitación y el trabajo, entre otros derechos; debiendo unificar bajo su administración

los servicios asistenciales y sanitarios e impedir el establecimiento de otros sistemas de
previsión, ya sean públicos o privados, que dupliquen las cargas, esfuerzos y servicios
para el pueblo de Guatemala.





CAPÍTULO III

3. Aportaciones para la seguridad social

Es todo el aporte económico que debe pagar el trabajador o beneficiario del seguro social. El recibo salarial o nómina se puede dividir en cuatro partes:

- Cabecera
- Devengos o percepciones
- Determinación de las bases de cotización al Régimen General de la Seguridad Social
- Dedución

3.1. Cabecera

Es la parte donde se recogen los datos de identificación de la empresa y del trabajador. Es la oficina del IGSS que se encarga del registro o inscripción de todos los afiliados al Instituto y que realiza de acuerdo a los listados o planillas que envían los patronos o empresas.

3.2. Devengos o percepciones

Se consideran como tales aquellas cantidades que percibe el trabajador por los distintos conceptos. O sea, los salarios que recibe por el trabajo realizado y del cual se le



descuentan las cuotas que debe pagar al IGSS. Hay que distinguir entre las percepciones de carácter salarial, que son las sujetas a cotización al Régimen General de la Seguridad Social, de las percepciones extrasalariales, que no cotizan al mismo.

Las percepciones sujetas a cotización en el Régimen General de la Seguridad Social son el salario base, los complementos salariales y las percepciones de carácter asistencial y acción social empresarial.

El salario base es la parte fija del salario. Su cuantía viene fijada en los convenios colectivos según unidad de tiempo o de obra. Varía según la rama o categoría profesional. Si no hay convenio que regule el salario, se considera que el salario base es el salario mínimo que fije el Estado.

Los complementos salariales incluyen todas aquellas percepciones que, no formando parte del salario base, son percibidas por el trabajador a causa de determinadas circunstancias que concurren en su persona, puesto de trabajo, situación o resultados de la empresa.

Complementos salariales de carácter personal: son percibidos a causa de determinadas circunstancias que concurren en la persona, como las siguientes:



3.3. Devengos extraordinarios

Es todo pago que recibe el trabajador pero que no constituye el salario en sí, sino que son pagos que recibe extraordinariamente, por ejemplo: pago de bonificaciones, horas extraordinarias, los cuales no están sujetos a descuento para el pago de cuotas del IGSS.

Antigüedad: Retribuye la duración de la vinculación del trabajador con la empresa sin que exista extinción del vínculo. Consiste en un porcentaje sobre el salario base que aumenta según el período que se contabiliza, contado a partir del momento en que el trabajador ingresó en la empresa. Los convenios colectivos o los contratos individuales de trabajo han de establecer la cuantía del plus de antigüedad.

Conocimientos específicos del trabajador: Puede tratarse de idiomas o títulos, su importe viene fijado por convenio o pacto individual.

Dedicación y exclusividad: El trabajador y el patrono pueden pactar que aquél no podrá trabajar simultáneamente para otros empresarios, a cambio de una compensación económica o plus de plena dedicación. El plus convenio es un complemento del salario base que consiste en una cantidad fija por hora o día realmente trabajado.



Complementos salariales por el puesto de trabajo (salario de calificación): **son** percibidos a causa de determinadas circunstancias que concurren en el puesto de trabajo que se ocupe, tales como:

Toxicidad, penosidad, peligrosidad: Se establece para compensar las condiciones de peligrosidad o incomodidad en determinados trabajos que por su propia naturaleza no pueden evitarse. Para que el trabajador tenga derecho a este plus tiene que estar previsto en el contrato o convenio de trabajo y la jurisdicción social tiene que haber declarado que el puesto concreto que ocupa el trabajador es mérito para ese plus.

Nocturnidad: Este plus se abona para compensar la incomodidad que supone realizar el trabajo en horario nocturno. La ley entiende por trabajo nocturno el realizado entre las 18 horas y las 6 horas, y el Código de Trabajo establece las siguientes reglas generales, en los Artículos 116 al 125:

El trabajador nocturno tendrá una retribución específica que se determinará en el contrato de trabajo, salvo que el salario se haya establecido atendiendo a que el trabajo sea nocturno por su propia naturaleza o se haya acordado la compensación de este trabajo por descansos.

Cuando en la empresa se trabaje con un sistema de turnos las 24 horas del día, los turnos han de ser rotativos y ningún trabajador puede estar más de dos semanas seguidas en el turno de noche, salvo adscripción voluntaria.



La jornada de trabajo de los trabajadores nocturnos no podrá exceder de ocho horas diarias de promedio, en un período de quince días.

Los menores de dieciocho años no pueden realizar trabajos nocturnos.

Turnicidad: El plus compensa las incomodidades y los tiempos de exceso por cambios de turno y la realización del trabajo a turno rotativo.

Responsabilidad: Se abona en función de la mayor responsabilidad de un puesto de trabajo. Para tener derecho al mismo es precisa la asunción de responsabilidades adicionales a las propias del puesto de trabajo.

Complementos salariales por calidad o cantidad de trabajo: son percibidos por el trabajador a causa de efectuar mejor o mayor producción que la determinada como normal, como por ejemplo:

Incentivos (primas): Es la cantidad que se adjudica al trabajador en virtud del rendimiento obtenido por encima del nivel mínimo o normal.

Actividad: Complemento referido a la calidad y cantidad del trabajo del realizado.

Asistencia: Pago al trabajador de una determinada cantidad cuando el índice personal de ausentismo no suba por encima del nivel marcado.



Horas extraordinarias: De acuerdo al Artículo 121 del Código de Trabajo se retribuyen las horas realizadas por el trabajador por encima de la jornada ordinaria de trabajo. Mediante convenio colectivo o, en su defecto, contrato individual de trabajo, se optará entre abonar las horas extras en la cuantía que se fije, que en ningún caso podrá ser inferior al valor de la hora ordinaria, o compensarlas por descanso retribuido. El número de horas extraordinarias que la ley autoriza como máximo son 80 al año.

Otras horas extraordinarias (horas estructurales): Según el Artículo 122 del Código de Trabajo, deben diferenciarse de las horas extras aquellas horas que, excediendo de la jornada continua de trabajo, vienen a calificarse como estructurales o sea las necesarias para subsanar errores en el trabajo, por aumento de la producción, por ausencias imprevistas, por cambios de turno o para mantenimiento y las motivadas por fuerza mayor como calamidad pública, por ejemplo. Su regulación es distinta, si bien pueden retribuirse de igual modo.

Complementos de vencimientos periódicos superiores al mes: Son percibidos por el trabajador de forma periódica pero con vencimiento superior al mensual.

3.4. Gratificaciones extraordinarias

Con carácter general la ley establece la obligación de las empresas de pagar a sus trabajadores dos pagas extraordinarias anuales en la cuantía que se establezca en el convenio o contrato de trabajo. En los convenios colectivos puede acordarse que las



pagas extraordinarias se prorrogeen en los doce meses del año, pudiendo ser en estos casos según el Código de Trabajo la bonificación o bono catorce o bien el aguinaldo.

3.5. Participación de beneficios

Paga anual, mensual o semanal, formada por un porcentaje de los beneficios obtenidos por la empresa, en la mayoría de casos es denominada comisión por ventas o por producción.

En especie, es la remuneración recibida por el trabajador en bienes distintos del dinero. Debe aparecer su valor en dinero. Lo percibido en especie no puede ser superior al 30% de las percepciones salariales del trabajador.

Complemento de residencia: remunera la prestación de trabajo en un lugar determinado siempre que el trabajador fije o tenga fijada en él su residencia, ya se trate de territorio nacional o extranjero.

Las percepciones extrasalariales excluidas de cotización en el Régimen General de la Seguridad Social al estar excluidas de cotización no tienen descuentos, y son las siguientes:

Indemnizaciones: son percepciones extrasalariales que obtiene el trabajador en compensación de ciertos gastos que haya hecho o por utilización de bienes propios.



Prestaciones de la seguridad social: estas cantidades son abonadas por la seguridad social en prestación de determinadas contingencias y a través de la empresa que actúa como delegada de aquélla. En la actualidad, se cobran directamente de la seguridad social.

Baja: es la cantidad a percibir cuando se está de baja y debe indicar el período de duración. A una baja se le llama técnicamente incapacidad temporal.

Mejoras voluntarias: es la acción protectora de la seguridad social y productos en especie concedidos voluntariamente por la empresa; cantidades que la empresa puede agregar voluntariamente a los derechos reconocidos al trabajador por parte de la seguridad social en cada uno de los conceptos anteriores. Aquí pueden aparecer los siguientes conceptos:

Traslados: por razones económicas, técnicas u organizativas, la empresa puede trasladar al trabajador a otro centro de trabajo.

Suspensión del contrato: en los casos en los que el trabajador tiene derecho a compensación económica.

Despidos: indemnizaciones percibidas como consecuencia de la extinción del contrato de trabajo.



3.6. Determinación de las bases de cotización al Régimen General de la Seguridad Social

Son las cantidades y porcentajes por los que se calculan las cotizaciones en los diferentes conceptos a la seguridad social. Los conceptos más importantes que aparecen en este apartado son:

Remuneración total: es la cantidad total del salario mensual por la que el trabajador cotiza. Es la suma de todas las cantidades percibidas por salario y complementos sujetos a cotización, excepto horas extraordinarias.

Prorrata de pagas extraordinarias: es la doceava parte de las pagas que tiene que percibir el trabajador a lo largo del año.

Grupo de cotización: el grupo que le corresponde al trabajador según su categoría profesional. Existen once grupos de cotización en los que se engloban todas las categorías profesionales. A cada grupo de cotización se le asigna una base mínima y máxima entre las que debe estar incluida la base de cotización del trabajador.

Importe de la base de cotización: la base de cotización del trabajador es la suma de la remuneración total y de la prorrata de las pagas extraordinarias. El importe de la base de cotización debe encontrarse entre el mínimo y el máximo marcado que puede comprobarse en el cuadro de bases de cotización



Aportaciones del trabajador: al importe de la base de cotización se le aplica un tipo o porcentaje.

Aportaciones por desempleo y formación profesional: es la cantidad que se aporta a la seguridad social por desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, se calcula aplicando un porcentaje a la base de cotización para contingencias profesionales.

Aportaciones del trabajador por horas extraordinarias: es el resultado de aplicar el porcentaje por horas extras a la base de cotización integrada únicamente por las retribuciones obtenidas por horas extraordinarias.

Bases de cotización por contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: se hace constar el importe de la base de cotización que se ha obtenido para contingencias profesionales, ya que la cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales recae sobre las empresas exclusivamente.

3.7. Deducciones

Incluye la aportación del trabajador a las cuotas del Régimen General de Seguridad Social, cuota sindical, retención de impuesto sobre la renta, anticipos y otros, la cual es descontada o deducida de su salario.



El salario es una institución tan importante en el derecho del trabajo, que la misma da cuenta de los avances socioeconómicos de la población en un Estado, durante el devenir histórico de este último.

Como señala el tratadista Mario De la Cueva, el salario debe ser la seguridad de vida y salud para el trabajador.

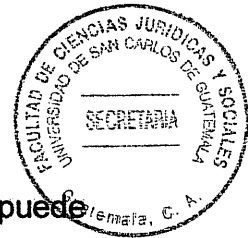
En sus propias palabras: "Cuando la energía es entregada a otro y la salud de la vida hallan su aseguramiento en el derecho del trabajo, irrumpe en una relación dialéctica el salario, porque es el elemento que además de asegurar definitivamente la salud y la vida, permite al hombre elevarse hacia una vida auténticamente humana."⁵

El salario también es nombrado como remuneración o retribución (tal como lo regula el Artículo 18 del Código de Trabajo). El mismo, consiste en un pago que recibe el trabajador como efecto de su trabajo a un patrono.

El salario, es el pago que recibe en forma periódica un trabajador de mano de su jefe a cambio del trabajo para el que fue contratado.

El empleado recibe un salario a cambio de poner su trabajo a disposición del jefe, siendo éstas las obligaciones principales de su relación contractual.

⁵ De la Cueva, Mario. **El nuevo derecho mexicano del trabajo**. Pág. 290.



Así también el salario: “Es una contraprestación principalmente en dinero, si bien puede contar con una parte en especie evaluable en términos monetarios, que recibe el trabajador del empleador por causa del contrato de trabajo. Siempre debe existir una remuneración en dinero, la especie es necesariamente adicional.”⁶

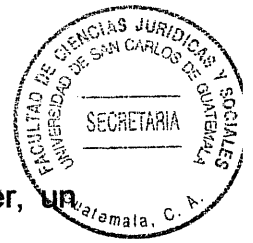
El salario es el elemento monetario principal en la negociación de un contrato de trabajo. Es la contraprestación en la relación bilateral, aunque en algunas ocasiones se tienen también en cuenta otras condiciones laborales como vacaciones, jornada, etc.

La remuneración salarial es uno de los aspectos de las condiciones de trabajo que más directamente influyen en la vida diaria de los trabajadores.

Desde sus primeros años de existencia, el centro de acción de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha girado en torno al nivel de los salarios y la Organización ha luchado constantemente por establecer normas que garanticen y protejan el derecho de los trabajadores a percibir un salario justo. Según la Constitución de la OIT (1919), la garantía de un salario vital adecuado es uno de los objetivos cuya consecución es más urgente.

Los salarios representan algo muy diferente para trabajadores y patronos. Para estos últimos, aparte de ser un elemento del costo, es un medio que permite motivar a los trabajadores.

⁶ www.wikipedia.elsalario.com. (Guatemala, 20 de septiembre de 2009).



En cambio, para los trabajadores representa el nivel de vida que pueden tener, un incentivo para adquirir calificaciones y; por último, una fuente de satisfacción frente al trabajo realizado.

La negociación colectiva en la empresa o en el sector y un diálogo social tripartito en el plano nacional, son las mejores vías para determinar el nivel de los salarios y resolver conflictos potenciales.

El autor nacional guatemalteco, Luis Fernández define al salario como: "Cualquier prestación que obtiene el trabajador a cambio de su trabajado."⁷

Mario De la Cueva define al salario, según lo consagra la legislación laboral mexicana, en los siguientes términos: "Es la retribución, que debe percibir el trabajador por su trabajo, a fin de que pueda conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana..."⁸

El Artículo 1 del Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo señala que: "A los efectos del presente Convenio, el término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el

⁷ Fernández Molina, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**. Pág. 213.

⁸ De la Cueva. **Ob. Cit.** Pág. 294.



trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que **haya** prestado o deba prestar.”

Los elementos que se deben tener en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deben incluir, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes:

Las necesidades de los trabajadores y de sus familias, el nivel general de salarios en el país, el costo de vida, las prestaciones de seguridad social, el nivel de vida relativo de otros grupos sociales; los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

Quedando claro entonces, que del salario que el trabajador reciba por el trabajo realizado, se deben hacer las deducciones o descuentos mensuales, para el pago de las cuotas del Régimen de Seguridad Social, y que le permitirán gozar de los servicios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), quien en todo caso tiene la obligación de brindárselos por mandato legal. En resumidas cuentas no es un servicio gratuito sino que el trabajador lo ha pagado previamente.



CAPÍTULO IV

4. Necesidad de reformar el Artículo 50 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

4.1. Análisis sobre la regulación legal

El objeto primordial de la seguridad social, es el de dar protección mínima a toda la población del país, a base de una contribución proporcional a los ingresos de cada uno y de la distribución de beneficios a cada contribuyente o a sus familiares que dependen económicamente de él, procediendo en forma gradual y científica de forma que permita determinar tanto la capacidad contributiva de la parte interesada, como la necesidad de los sectores de población de ser protegidos por alguna o varias clases de beneficios, habiéndose principiado sólo por la clase trabajadora, con miras a cubrirla en todo el territorio nacional, antes de incluir dentro de su régimen a otros sectores de la población.

La Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985, instituyó la garantía de la seguridad social para beneficio de los habitantes de la nación, en el Artículo 100, el cual textualmente dice: "Seguridad Social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria.



El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de lo preceptuado por el artículo 88 de esta Constitución, tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho y participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo.

La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada.

El Organismo Ejecutivo asignará anualmente en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, una partida específica para cubrir la cuota que corresponde el Estado como tal y como empleador, la cual no podrá ser transferida ni cancelada durante el ejercicio fiscal y será fijada de conformidad con los estudios técnicos actuariales del Instituto.

Contra las resoluciones que se dicten en esta materia, proceden los recursos administrativos y el de lo contencioso-administrativo de conformidad con la ley. Cuando se trate de prestaciones que deba otorgar el régimen, conocerán los tribunales de trabajo y previsión social.”

Tal como quedo anotado la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social fue promulgada en 1946, por lo que actualmente algunas de sus regulaciones ya



son ineficientes, tanto por la gran cantidad de trabajadores a los que tiene que proteger como por la poca cantidad de inspectores encargados de supervisar a las empresas o patronos que deben contribuir al sostenimiento del régimen de seguridad social en Guatemala.

El IGSS cuenta con un departamento de inspectoría el cual se encarga de vigilar que los patronos y empresas cumplan con sus obligaciones, pero también el Ministerio de Trabajo y Asistencia Social cuenta con un departamento de inspectoría, el cual tiene casi las mismas funciones que el del IGSS, a continuación analizamos las funciones de los dos departamentos.

4.2. La Inspección General de Trabajo

Actualmente, según la legislación laboral, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social por medio de la Dirección General de Trabajo tiene la función de regular las relaciones obreros patronales de todos los regímenes de trabajo, pero en el caso del trabajo a domicilio, esta función se limita únicamente a autorizar y sellar un libro en el cual se deben anotar:

Los nombres y apellidos de dichos trabajadores;

La dirección del lugar donde viven;

La cantidad y naturaleza de la obra u obras encomendadas;



La cantidad, calidad y precio de las materias primas que suministre;

La fecha de la entrega de esas materias a cada uno de los trabajadores y la fecha en que éstos deben devolver los respectivos artículos ya elaborados; y

El monto de las correspondientes remuneraciones.

Función ésta que no es suficiente, ya que se detectó en la presente investigación que actualmente ningún patrono a domicilio lleva ese libro, lo que hace pensar que es necesario e indispensable la creación de una oficina administrativa del trabajo a domicilio, donde se lleve un registro de patronos del trabajo a domicilio, que funcionaría dentro de la Inspección General de Trabajo, en este registro constarán el nombre y el domicilio del patrono para el que se ejecutará el trabajo y los demás datos que señalen los reglamentos respectivos.

La existencia de este registro sería de una importancia vital, ya que si la misma se lleva con orden y esmero, la Inspección General de Trabajo podría hacer visitas periódicas y verificar el cumplimiento de las leyes.

En todo caso los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patronos son los que se derivan del contrato de trabajo, de acuerdo a su naturaleza y características, y las disposiciones que contiene la legislación laboral aplicable o sea el Código de Trabajo. El Artículo 61 regula las obligaciones de los patronos, el Artículo 63 las obligaciones de los trabajadores del sector privado; en tanto que todo lo referente a



trabajadores y patronos del sector público lo regula la Ley del Servicio Civil y demás leyes aplicables.

Pero la peculiaridad del trabajo a domicilio y el hecho de estar sujeto a un régimen especial, exige un señalamiento ético y pulcro de las obligaciones de los trabajadores y de los patronos: ya que los primeros, desarrollan sin vigilancia y dirección inmediata del patrono su trabajo, porque el tratamiento del trabajo a domicilio como una operación civil o mercantil, constituye una fuente de explotación, por la falta de vigilancia.

El Código de Trabajo en el Artículo 61 inciso f) literalmente regula: “Permitir la inspección y vigilancia que las autoridades de trabajo practiquen en su empresa para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones del presente Código, de sus reglamentos y de las leyes de previsión social, y dar a aquéllas los informes indispensables que con ese objeto les soliciten...”

Una de las dependencias más importantes del Ministerio de Trabajo y Previsión Social es la Inspección General de Trabajo, cuyas atribuciones son de primordial interés y aparecen reguladas en los Artículos del 278 al 282 del Código de Trabajo.

El Artículo 278 específicamente regula que: “La Inspección General de Trabajo por medio de su cuerpo de inspectores y trabajadores sociales, debe velar porque patronos y trabajadores y organizaciones sindicales, cumplan y respeten las leyes, los convenios



colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social en vigor o que se emitan en lo futuro...”

En este sentido esta dependencia es la encargada de velar porque los patronos y trabajadores cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social, concediéndole calidad de título ejecutivo a los arreglos directos y conciliatorios que suscriban ante los inspectores y trabajadores sociales de dicha dependencia, patronos y trabajadores.

Es tal la importancia de esta dependencia que el propio Código le confiere el carácter de asesoría técnica del ministerio, según lo establecido en el Artículo 279 del Código de Trabajo, sin perjuicio de que dicha inspección debe ser tenida como parte en todo conflicto individual o colectivo de carácter jurídico en que figuren trabajadores menores de edad, o cuando se trate de acciones entabladas para proteger la maternidad de las trabajadoras, salvo que, en cuanto a estas últimas se apersona el IGSS (Artículo 280 del Código de Trabajo).

Entre las funciones administrativas que corresponden a los inspectores de trabajo se encuentra que al momento que comprueben que en determinada empresa se han violado las leyes laborales o sus reglamentos, el propio inspector podrá levantar o suscribir acta, previniendo al patrono que se ajuste a derecho dentro del plazo que para el efecto le señale.



Esa prevención la hace el inspector de trabajo en carácter de autoridad y, si no enmienda la violación a la ley de trabajo infringida, de oficio debe denunciar el hecho ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social para que le impongan la sanción al patrono infractor (Artículo 281 del Código de Trabajo).

Una peculiaridad importante de esta función es la autoridad que el Código de Trabajo les confiere a los inspectores, por lo que la designación de los inspectores debe recaer en personas honorables e idóneas, a efecto de evitar que el inspector deje de cumplir sus obligaciones como resultado del cohecho.

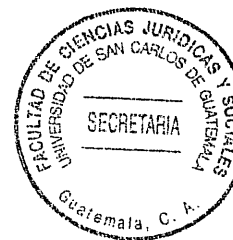
La Inspección General de Trabajo también tiene carácter de asesoría técnica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, estando obligada a evacuar todas las consultas que le hagan las demás dependencias del Ministerio, los patronos o los trabajadores, sobre la forma en que deben ser aplicadas las disposiciones legales de su competencia, según el Artículo 279 del Código de Trabajo.

La función más importa de la Inspección General de Trabajo es la que regula el Artículo 281 del Código de Trabajo, el cual estipula que: "Los inspectores de trabajo y los trabajadores sociales, que acrediten debidamente su identidad, son autoridades que tienen las obligaciones y facultades que se expresan a continuación:



- a) Pueden visitar los lugares de trabajo cualquiera que sea su naturaleza, en distintas horas del día y aun de la noche, si el trabajo se ejecuta durante ésta, con el exclusivo objeto de velar por lo que expresa el Artículo 278;
- b) Pueden examinar libros de salarios, de planillas o constancias de pago, siempre que se refieran a relaciones obrero-patronales. En el caso de los libros de contabilidad podrán revisarse previa autorización de tribunal competente de Trabajo y Previsión Social;
- c) Siempre que encuentren resistencia injustificada deben dar cuenta de lo sucedido al Tribunal de Trabajo y Previsión Social que corresponda, y en casos especiales, en los que su acción deba ser inmediata, pueden requerir, bajo su responsabilidad, el auxilio de las autoridades o agentes de policía, con el único fin de que no se les impida o no se les creen dificultades en el cumplimiento de sus deberes. En estos casos están obligados a levantar acta circunstanciada, que firmarán las autoridades o agentes que intervengan...”

Tal como quedó anotado la función de la Inspección General de Trabajo, es la de vigilar todas las relaciones laborales entre patronos, trabajadores y el Estado, función que no ha podido cumplir a cabalidad debido a que a la gran cantidad de trabajadores y regímenes laborales, que muchas veces quedan fuera de su alcance, pues no tiene métodos de vigilancia estrictos, por ejemplo en el trabajo a domicilio o bien en el trabajo del campo.



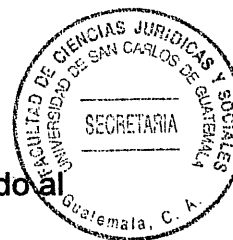
4.3. El Departamento de Inspectoría del IGSS

La Ley Orgánica del IGSS regula en el Artículo 51 que: “Toda persona puede dar cuenta a los inspectores o a las visitadoras sociales, de cualquier infracción que comentan los patronos o los afiliados en contra de esta ley o de sus reglamentos”.

Ahora bien, para la vigilancia en el cumplimiento de la citada ley y otras que se refieran a los trabajadores, como el Código de Trabajo, existe en el IGSS un departamento que se encarga de supervisar tanto a patronos y empresas como a trabajadores para que cumplan sus obligaciones, así la Ley Orgánica del IGSS en el Artículo 50 estipula lo siguiente:

“El Departamento de Inspección y de Visitaduría Social del Instituto, debe vigilar porque patronos y afiliados cumplan las prescripciones de esta ley y de sus reglamentos, y sus miembros tienen las obligaciones y facultades que se expresan a continuación:

- a) Pueden visitar los lugares de trabajo cualquiera que sea su naturaleza, en distintas horas del día y aun de la noche, si el trabajo se ejecuta durante ésta hora, con el exclusivo objeto de velar por lo que expresa el párrafo anterior;
- b) Pueden revisar libros de contabilidad, de salarios, planillas, constancias de pago y cualesquiera otros documentos que eficazmente les ayuden a desempeñar su cometido;



- c) Siempre que encuentren resistencia injustificada deben dar cuenta de lo sucedido al Tribunal de Trabajo y de Previsión Social que corresponda y, en casos especiales, en los que su acción deba ser inmediata, pueden requerir, bajo su responsabilidad, el auxilio de las autoridades o agentes de policía, con el único fin de que no se les impida el cumplimiento de sus deberes;
- d) Pueden examinar las condiciones higiénicas de los lugares de trabajo y las de seguridad personal que éstos ofrezcan a los trabajadores y, muy particularmente, deben velar porque se acaten todas las disposiciones en vigor sobre prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- e) Gozan de franquicia telegráfica cuando tengan que comunicarse, en casos urgentes y en asuntos propios de su cargo con sus superiores, con las autoridades de policía o con los Tribunales de Trabajo y de Previsión Social;
- f) Las actas que levanten y los informes que rindan en materia de sus atribuciones, tienen la plena validez en tanto no se demuestre de modo evidente su falsedad o parcialidad; y
- g) Siempre que divulguen los datos que obtengan con motivo de las inspecciones; que revelen secretos industriales o comerciales de que tengan conocimiento en razón de su cometido, que asienten hechos falsos en las actas que levanten o en los informes que rindan que acepten dádivas de los patronos o de los afiliados; que se

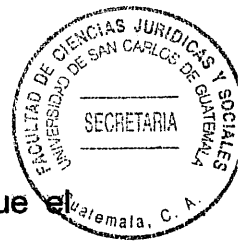


extralimiten en el desempeño de sus funciones o que en alguna otra forma violen gravemente los deberes propios de su cargo, deben ser destituidos, sin perjuicio de las demás responsabilidades penales, civiles o de otro orden que les corresponda.”

Para la verificación de las condiciones de trabajo y del cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral y previsión social; existen los inspectores, pero en el caso de empleados a domicilio y los trabajadores del campo; por ejemplo, la inspección se torna muy difícil, y la única posibilidad o forma de realizarla es cuando pertenecen a alguna empresa de reclutamiento; es decir, aquéllas que los contratan y luego los colocan en distintas casas o lugares de trabajo.

Una de las principales funciones de esta unidad es brindar información sobre los derechos de todo trabajador, especialmente en lo que se refiere al trabajo de menores y de mujeres, al trabajo a domicilio y del campo, por lo tanto son muy requeridos en cuanto al tema en distintas instancias.

Cada día son más las empresas contrastando con el número de inspectores que no se incrementa. Por ejemplo, cuando en la Convención de la Cuenca de Países Caribeños, se determinó que Guatemala permitiría el funcionamiento de maquilas, las cuales gozarían de ventajas o beneficios, la inspección tuvo un incremento en su trabajo a partir de entonces, sin haber satisfecho la demanda de fiscalización ni de mejora en las condiciones de ejecución del trabajo; es decir, que la Inspección General de Trabajo y el Departamento de Inspectoría del IGSS fueron incapaces de dar solución a los



diversos problemas o conflictos laborales planteados, dejando en evidencia que el crecimiento de la población activa, demanda más fuentes de trabajo, pero que tanto el Ministerio de Trabajo y Previsión Social con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, no generan las condiciones necesarias para garantizar la prestación o ejecución del trabajo en condiciones ajustadas a la ley.

Ahora bien, tal como lo regula la Ley Orgánica del IGSS, en el Artículo 56: "Los reglamentos deben precisar qué infracciones de éstos o de la presente ley tiene carácter punible y la sanción ordinaria exacta que en cada caso corresponda en atención a la naturaleza de las diversas clases de riesgos y a las demás necesidades técnicas del Instituto, todo de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Las penas consisten en multas, que son convertibles en arresto en caso de no pago oportuno, en la proporción que indiquen los tribunales;
- b) Los límites máximo y mínimo de cada pena ordinaria deben fijarse entre uno y quinientos quetzales, de acuerdo con la gravedad de la infracción; y
- c) Toda reincidencia debe dar lugar a una duplicación de la pena anteriormente impuesta, aunque la nueva sanción exceda del límite máximo establecido para la pena ordinaria.

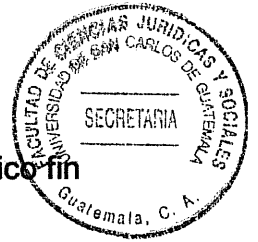


Hay reincidencias cuando se infringe por segunda vez esta ley o alguno de sus reglamentos, aunque la disposición anteriormente violada sea distinta de la que dio origen a la nueva sanción.”

Por su parte el Artículo 57 regula lo siguiente: “Las penas a que se refiere el artículo anterior, se deben imponer tanto a la persona directamente responsable de la infracción, como al patrono que en cuya empresa se haya cometido la falta, a no ser que éste demuestre su desconocimiento del hecho o su no participación en el mismo.

Si el patrono es una persona jurídica, las penas deben aplicarse a quien figure como principal gestor de los negocios o actividades de ésta, o como su representante legal; pero en todo caso, dicha persona jurídica queda obligada solidariamente junto con sus personeros a cubrir las responsabilidades económicas que procedan.”

Actualmente, el problema se da porque los pocos inspectores patronales carecen de facultad coercitiva en aquellas empresas que supervisan, en donde encuentran resistencia o negativa injustificada a mostrar o a poner a la vista los libros contables que demuestran si están o no cumpliendo con las deducciones y el pago de las cuotas a la seguridad social; empero, qué pueden hacer en estos casos, la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en su Artículo 50, literal c), estipula que lo procedente es dar cuenta de lo sucedido al Tribunal de Trabajo y Previsión Social que corresponda, y en casos especiales cuando se requiera de una actuación inmediata,



bajo su responsabilidad pueden requerir el auxilio de agentes de policía, con el único fin de que no se les impida el cumplimiento de sus deberes.

Ahora bien, al momento de la supervisión el inspector carece de fuerza coercitiva para poder cumplir con sus funciones (que le muestren los libros contables), por lo que el patrono o la empresa evade su obligación momentáneamente, pues el inspector para volver hacer el requerimiento necesita de autorización judicial, o en última instancia solicitar el auxilio de la policía, lo cual se vuelve problemático si tomamos en cuenta la tardanza e ineficiencia de los tribunales de justicia o la poca colaboración de las autoridades de policía en casos laborales, por no ser de casos de violencia.

Para poder solucionar el problema planteado en la presente tesis, se propone la reforma del Artículo 50 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), en el sentido de que a los inspectores patronales se les autoricen facultades coercitivas, para que al momento de requerir los libros contables de las empresas o patronos, lo hagan sin necesidad de autorización judicial o del auxilio de la policía, y así puedan cumplir sus funciones a cabalidad.

Finalmente, lo que se tiene que tomar en cuenta es el beneficio para todos los afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, pues son ellos los que con sus aportes sostienen el régimen de seguridad social en Guatemala.

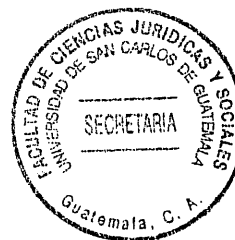


CONCLUSIONES

1. En Guatemala, es común y corriente que los patronos obligados a inscribir a sus trabajadores al régimen de seguridad social no lo hagan, aduciendo que la cantidad de empleados que tienen contratados no son suficientes para su inscripción.
2. La Inspección General de Trabajo, no cuenta con suficientes inspectores que vigilen y supervisen el fiel cumplimiento de la legislación laboral guatemalteca, y con esto los trabajadores quedan desprotegidos, por lo que constantemente son objeto de malos tratos y despidos injustificados.
3. La seguridad social en Guatemala como servicio público y no lucrativo no existe, pues sólo los trabajadores afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tienen derecho a los servicios de salud y asistencia que éste brinda.
4. Los inspectores del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, no tienen facultades coercitivas suficientes para exigir a patronos o empresas la revisión de los libros contables o planillas, por lo tanto no pueden verificar si realmente están o no cumpliendo con el pago de las cuotas al IGSS que les descuentan a sus empleados.



5. La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, promulgada en 1946, ya no cumple con los objetivos para los que fue creada, debido a la gran cantidad de trabajadores y a los distintos regímenes de trabajo que actualmente existen en Guatemala.

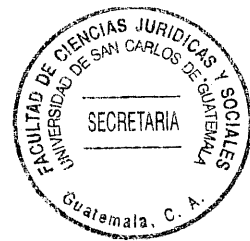


RECOMENDACIONES

1. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social debe sancionar económicamente a todo patrono que no cumpla con escribir a sus trabajadores al régimen de seguridad social, en virtud de que es un derecho que les pertenece y además, pagan por obtener una protección básica en casos de necesidad.
2. Siendo obligación de los inspectores de trabajo supervisar el fiel cumplimiento de los derechos laborales, el Ministerio de Trabajo tiene que exigirles que cumplan verdaderamente su labor de inspección, especialmente en el trabajo a domicilio o en el campo, que es donde están más desprotegidos.
3. El Estado de Guatemala, debe implementar un régimen de seguridad social, con el fin proteger a todos los habitantes de la república, especialmente a los menos favorecidos, ya que toda persona tiene derecho a la seguridad social que cubra por lo menos las necesidades básicas y cualquier otro riesgo de previsión social, sean o no de trabajo.
4. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, debe otorgarles facultades coercitivas a sus inspectores, para que éstos puedan revisar los libros contables y planillas del IGSS, sin necesidad de orden judicial o del auxilio de la policía, pues sólo así se cumplirá a cabalidad el objeto de la seguridad social.



5. Solamente reformando y actualizando la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se podrá lograr un régimen de seguridad social justo y equitativo para todos sus afiliados, que en resumidas cuentas son los que pagan por la obtención de los servicios médicos y de salud y además los que sostienen económicamente dicho régimen.



BIBLIOGRAFÍA

CABANELLAS, Guillermo, **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 12^a. ed. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta. S.R.L., 1978. Págs. 578.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario **Derecho administrativo**. 10^a. ed. Actualizada. Guatemala: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1998. Págs. 1-75.

DE LA CUEVA, Mario. **El nuevo derecho mexicano del trabajo**. 2^a. ed. México: Ed. La Fuente, 1997. Pág. 290.

DUIT, León. **Manuel de derecho constitucional**. 2^a. ed. Madrid España: Ed. Príncipe, 1998. Págs. 20, 58, 64.

FERNÁNDEZ MOLINA, Luis. **Derecho laboral Guatemalteco Guatemala: (s.e.)** 1974. Págs. 213 y 214.

http: [www.bowdoin.edu/eyepes/latam/colonia htm](http://www.bowdoin.edu/eyepes/latam/colonia.htm). (Guatemala, 17 de septiembre de 2009).

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heiasta, S.R.L., 1980. Pág. 558

Real Academia de la Lengua Española, **Diccionario de la Real Academia Española**. España: (s.e.), (s.f.). Pág. 45

www.igss.gob.gt. (Guatemala, 22 de noviembre de 2009).

[www.wikipedia el salario. Com](http://www.wikipedia.com). (Guatemala, 20 de septiembre de 2009)



Legislación:

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

Código de Trabajo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 1441, 1971.

Ley del Servicio Civil. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 1748, 1968.

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

Conferencia Internacional del Trabajo sobre la Seguridad Social. Organización Internacional del Trabajo, 1944.