

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

**LA NECESIDAD DE REGULAR EL MONTEPIO  
EN LA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA  
DE LA CIUDAD DE GUATEMALA**

TESIS

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

Por

**MIGUEL ANGEL MAYEN MEJIA**

Previo a Conferírsele el Grado Académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**

y los Títulos Profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, Septiembre de 1998

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca

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

DECANO	Lic. José Francisco De Mata Vela
VOCAL I:	Lic. Saulo De León Estrada
VOCAL II:	Lic. José Roberto Mena Izeppi
VOCAL III:	Lic. William René Méndez
VOCAL IV:	Ing. José Samuel Pereda Saca
VOCAL V:	Br. José Francisco Peláez Cordón
SECRETARIO:	Lic. Héctor Aníbal De León Velasco

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN  
TECNICO PROFESIONAL**

***Primera Fase:***

Presidente:	Lic. Jaime Noel Ruiz Pinto
Vocal:	Lic. José Víctor Taracena Alba
Secretario:	Lic. Luis Alberto Pineda Roca

***Segunda Fase:***

Presidente:	Lic. Juan Francisco Flores Juárez
Vocal:	Licda. Mirna Valenzuela de Mérida
Secretario:	Lic. Jorge Mario Alvarez Quirós

**NOTA:** "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

---

Guatemala, 14 de julio



Lic. José Francisco de Mata Vela  
Decano de la Facultad  
de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad.

FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES  
SECRETARIA

20 JUL. 1998

RECIBIDO

Horas: 10 Minutos: 00  
Oficial: [Signature]

Señor Decano:

Como consejero de Tesis del Bachiller MIGUEL ANGEL MAYEN MEJIA para la realización de su trabajo intitulado "NECESIDAD DE REGULAR EL MONTEPIO EN LA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA DE LA CIUDAD DE GUATEMALA", me permito informar lo siguiente:

Dicho trabajo de tesis se ha elaborado siguiendo los procedimientos metodológicos que el mismo amerita, utilizando la Bibliografía adecuada y suficiente, razón por la cual satisface los requerimientos que esta facultad exige.

El autor, divide su trabajo en cuatro partes: a) en primer lugar un estudio sobre la administración pública; b) luego trata sobre el trabajador, sus prestaciones, aspectos generales sobre la Previsión Social y la finalidad de las mismas; c) posteriormente trata sobre los antecedentes de las prestaciones sociales en nuestro país, señalando antecedentes constitucionales al igual que las leyes de mayor importancia sobre dicho tema; y d) finalmente

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
SECRETARIA



centraliza su estudio en el Montepío de la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala (EMPAGUA). Proyecto del Reglamento del Montepío en la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala. Finalmente concluye resumiendo los puntos elaborados en su estudio; considerando que no deben de gravarse los sueldos y salarios devengados por los trabajadores de la Municipalidad y la mencionada Empresa de servicio de Agua para otorgar dicha prestación; agregando que los descuentos que se realizan en dichos ingresos son elevados para lo que perciben los trabajadores, como consecuencia de la inexistencia de reglamentos o estatutos en lo relativo al mismo.

El presente trabajo de tesis es un esfuerzo que intenta una solución jurídica a la irregularidad existente en la prestación del Montepío en la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala (EMPAGUA).

Es mi opinión que el trabajo del Bachiller Mayén Mejía, es sumamente meritorio por contener la solución a un problema social que debe integrarse a nuestra legislación, por lo que emito mi opinión decididamente favorable para que el trabajo en mención sea aprobado para la finalidad con que fue escrito, como lo es el examen público, previo a obtener su autor los títulos de Abogado y Notario y el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.



Sin otro particular me es muy grato suscribir  
Señor Decano como su más atento y deferente servidor.

JOSÉ RAFAEL SANCHEZ FAJARDO.

José Rafael Sánchez Fajardo  
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
Ciudad Universitaria, Zona 12  
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES,  
Guatemala, veinticuatro de julio de mil novecientos noventa  
y ocho.

Atentamente, pase al LIC. JAIME NOEL RUIZ PINTO para que  
proceda a Revisar el trabajo de Tesis del Bachiller MIGUEL  
ANGEL MAYEN MEJIA y en su oportunidad emita el dictamen  
correspondiente.-----

alhj.



PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
BIBLIOTECA



Dr. J. P.  
25/8/98

# Licenciado Jaime Noel Ruiz Pinto

## Abogado y Notario

2725-93

Guatemala, 26 de Agosto de 1,998.

Licenciado:  
José Francisco de Mata Vela.  
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala.  
Ciudad Universitaria, zona 12.

FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
**SECRETARIA**

25 AGO. 1998

**RECIBIDO**

Nombre: J. P. MATA VELA Minutos: 10  
Oficio: 7

Señor Decano:

En atención a la designación efectuada por el Decanato de esta Casa de Estudios, por medio de la resolución de fecha veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y ocho, procedí a revisar el contenido del trabajo de tesis denominado "LA NECESIDAD DE REGULAR EL MONTEPIÓ EN LA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA DE LA CIUDAD DE GUATEMALA", presentado por el Bachiller MIGUEL ANGEL MAYEN MEJÍA.

El tema desarrollado es un trabajo descriptivo y crítico acerca de la institución económico-social del Montepío en la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala, dentro del cual se pretende establecer la necesidad de reglamentar de manera específica dicha figura, específicamente en la Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA) de la Ciudad de Guatemala; constituyendo un interesante aporte al Derecho Administrativo Guatemalteco, al plantear aspectos que afectan en su aplicación y sobre todo la mejor comprensión del significado e importancia del montepío a través de una base jurídica y el análisis de la relación de trabajo de los servidores municipales, la Municipalidad, Empagua y las distintas prestaciones que

LICENCIADO  
JAIME NOEL RUIZ PINTO  
ABOGADO Y NOTARIO

17 calle 12-29, zona 1. Ciudad de Guatemala.  
Teléfonos: 250-0043/232-2245/221-3544/220-5967.



## *Licenciado Jaime Noel Ruiz Pinto Abogado y Notario*

---

del tema se derivan y que inciden en la realidad guatemalteca dentro de nuestro actual ordenamiento jurídico.

En virtud de que el Bachiller MIGUEL ANGEL MAYEN MEJÍA, aborda las nuevas doctrinas sociales, que buscan la reforma del Sistema de Administración en Guatemala, como una condición vital para la convivencia social, considero que el trabajo presentado reúne los requisitos exigidos por las normas de la facultad, razón por la cual emito OPINIÓN FAVORABLE para su aprobación y discusión en el Examen General Público de Tesis, previo a optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Sin otro particular, con todo respeto de usted me suscribo

Atentamente,

Lic. Jaime Noel Ruiz Pinto  
Abogado y Notario



---

17 calle 12-29, zona 1. Ciudad de Guatemala.  
Teléfonos: 250-0043/232-2245/221-3544/220-5967.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
Ciudad Universitaria, Zona 18  
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES:  
Guatemala, veintisiete agosto de mil novecientos noventa y  
ocho. -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la  
Impresión del trabajo de Tesis del Bachiller MIGUEL ANGEL  
MAYEN MEJIA intitulado " LA NECESIDAD DE REGULAR EL MONTEPIO  
EN LA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA DE LA CIUDAD DE GUATEMALA".  
Artículo 22 del reglamento de Exámenes Técnico Profesional y  
Público de Tesis. -----



alhj.



---

## DEDICATORIA

**A Dios:**

*Por darme la vida.*

**A mis Padres:**

*Por ser mi motivación.*

**A mis Hermanos:**

*Por ser mi apoyo.*

**A mis Amigos:**

*Por compartir mi alegría.*

**A mi Asesor:**

*Por su ayuda incondicional.*

**A mi Revisor:**

*Por su espontánea colaboración.*

A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES DE  
LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.

---

# INDICE

*Páginas*

•	INTRODUCCIÓN	1
•	CAPÍTULO I	
1.	<i>Administración Pública</i>	1
1.1	<i>Nociones Generales sobre Administración Pública</i>	1
1.1.1	<i>Administración</i>	1
1.1.2	<i>Administración Pública</i>	2
1.1.2.1	<i>Características de la Administración Pública</i>	2
2.	<i>Organización Administrativa</i>	3
2.1	<i>Nociones Generales sobre Organización Administrativa</i>	3
2.1.1	<i>Concepto de Organización</i>	4
2.1.2	<i>Elementos de la Organización Administrativa</i>	5
2.1.3	<i>Principios Fundamentales de la Organización Administrativa</i>	5
2.2	<i>Sistemas o Técnicas de Organización Administrativa</i>	6
2.2.1	<i>Centralización Administrativa</i>	7
2.2.2	<i>Descentralización Administrativa</i>	7
2.2.2.1	<i>Clases de Descentralización Administrativa</i>	8
2.2.2.2	<i>Elementos de la Descentralización Administrativa</i>	9
2.2.3	<i>Desconcentración Administrativa</i>	10
2.2.3.1	<i>Requisitos de la Desconcentración Administrativa</i>	11
2.2.4	<i>Autarquía</i>	12
2.2.4.1	<i>Elementos de la Autarquía</i>	13
3.	<i>La Municipalidad</i>	13
3.1	<i>Concepto</i>	13
3.2	<i>Tipo de Organo Administrativo</i>	13
3.3	<i>El Servicio Público Municipal</i>	14
4.	<i>La Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala, "Empagua"</i>	15
4.1	<i>Antecedentes Históricos</i>	15
4.2	<i>Creación de la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala</i>	17
4.3	<i>Concepto</i>	18
4.4	<i>Tipo de Organización Administrativa</i>	18

---

---

# INDICE

Páginas

## • CAPÍTULO II

1.	<i>Del Trabajador en General</i>	21
1.1	<i>Trabajador Público</i>	23
1.2	<i>Trabajador Privado</i>	25
1.3	<i>Distinción entre Trabajador Público y Privado</i>	25
2.	<i>Salario</i>	26
3.	<i>Previsión Social</i>	30
3.1	<i>Aspectos Generales sobre la Previsión Social</i>	32
3.2	<i>Elementos</i>	34
3.3	<i>Principios</i>	35
3.4	<i>Finalidad</i>	36
4.	<i>Prestación</i>	37
4.1	<i>Elementos de las Prestaciones</i>	38
4.2	<i>Clases de Prestaciones</i>	39
4.3	<i>Finalidad de las Prestaciones</i>	43

## • CAPÍTULO III

1.	<i>Antecedentes de las prestaciones sociales en Guatemala</i>	45
1.1	<i>Generalidades</i>	45
1.2	<i>Antecedentes Constitucionales</i>	45
1.3	<i>Leyes importantes, relacionadas con las prestaciones</i>	49
1.3.1	<i>Ley de Beneficiencia Pública</i>	50
1.3.2	<i>Decreto Legislativo de la República de Guatemala Número 652</i>	50
1.3.3	<i>Ley de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos</i>	50
1.3.4	<i>Decreto Número 330 del Congreso de la República y sus reformas (Código de Trabajo)</i>	52
2.	<i>Pensión, Jubilación y Montepío</i>	58

## • CAPÍTULO IV

1.	<i>El Montepío en la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala (Empagua)</i>	65
2.	<i>Proyecto de Reglamento del Montepío en la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala y en la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala (Empagua)</i>	67

• CONCLUSIONES	73
----------------	----

• BIBLIOGRAFÍA	75
----------------	----

---

---

## INTRODUCCIÓN

*El presente trabajo pretende establecer la necesidad de reglamentar de manera específica una institución económico-social tan importante como lo es el Montepío, en la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala, y en la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala (Empagua).*

*Se desarrollan de manera general aspectos necesarios para comprender mejor el significado e importancia del Montepío, sin pretender sentar las bases de naturaleza jurídica, sobre un tema por demás importante como lo es el análisis de la relación administrativa del trabajo entre los servidores municipales, la Municipalidad, Empagua y las distintas prestaciones que nacen con dicha relación.*

*Es así como partiendo de lo general a lo particular, iniciamos con lo que es la Administración Pública hasta llegar a la Municipalidad y a Empagua, que es donde se da el problema objeto de la presente investigación.*

*Y por otro lado, partimos con lo que son las prestaciones en general, sus antecedentes, hasta llegar al Montepío tema central de nuestro trabajo.*

*Presentando al final un Proyecto de Reglamento del Montepío, con la esperanza de que sirva de base o que sea un inicio para que se regule una Institución tan importante y necesaria como lo es el Montepío.*

## CAPÍTULO I

### 1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 1.1. Nociones Generales Sobre Administración Pública

El autor Wilburg Jiménez Castro, indica: "Que previo a desarrollar este tema, es conveniente definir lo que es administración, y para ello, la doctrina ha recurrido a investigar la etimología del vocablo administrar. En tal sentido se recuerda que dicho vocablo está compuesto por *ad* y *ministrare* que significa conjuntamente servir. La palabra administración proviene del latín *administratio* que significa acción de administrar".<sup>1</sup>

Siguiendo el criterio del autor citado, estimo pertinente que, antes de entrar a estudiar un tema determinado, se debe conocer su origen etimológico y su significado general, para luego desarrollarlo.

Por su parte, el autor guatemalteco Jorge Mario Castillo González, dice: "El análisis de lo que debe considerarse administración, en el campo académico produjo diversos criterios o enfoques. Como consecuencia, los teóricos sostienen diferentes puntos de vista sobre lo que es la administración. Estos puntos de vista, ocasionalmente coinciden y forman las escuelas como se les denominó tradicionalmente, o criterios como se les conoce actualmente. Como sea los criterios reúnen actualmente todo el conocimiento sobre la administración.

Aún sin tomar en cuenta los diferentes criterios, actualmente la administración es de todas formas una actividad humana que busca mejorar las condiciones de vida de los seres humanos. Cuando se trata de la administración, no es posible hacer divisiones, la administración es una y es la misma en toda organización de cualquier naturaleza que sea, pública o privada".<sup>2</sup>

De acuerdo al criterio del autor Castillo González, se llega a la conclusión de que la diversidad de criterios que existen actualmente acerca de la administración, nos muestran indudablemente el conocimiento amplio y verdadero de esta ciencia social.

#### 1.1.1. Administración

Como consecuencia de los diferentes criterios que se han adoptado sobre lo que es la administración, resulta difícil determinar su contenido. Sin embargo, para fines de estudio del presente trabajo, se da la siguiente definición.

<sup>1</sup> Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México 1965, P. 20.

<sup>2</sup> Castillo González, Jorge Mario. Derecho Administrativo, Guatemala, 1987, P. 17 y 20.

El autor Wilburg Jiménez Castro, señala: "La administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales del esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr".<sup>3</sup>



### 1.1.2. Administración Pública

El autor Andrés Serra Rojas, indica: "La administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es proveer por medio de servicios públicos a los intereses de una sociedad. La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal adecuado. Personas y bienes son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada".<sup>4</sup>

No obstante que existen diversidad de puntos de vista sobre la administración pública, creo que la definición más adecuada, es la anterior, por considerarla una de las de mayor aceptación, debido a que reúne los elementos esenciales.

A mi juicio, tomando en cuenta los elementos de esta definición, la administración pública es la actividad del Estado y es organización, cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir, el bienestar general, a través del medio que son los servicios públicos.

#### 1.1.2.1. Características de la Administración Pública

El autor Manuel María Díez, señala: "La doctrina ha establecido las siguientes características de la administración pública, que constituyen el objeto del derecho administrativo.

Estas características son las siguientes:

- a) La administración pública consiste en un complejo orgánico y una serie de entes que serían los entes públicos menores encuadrados en el órgano ejecutivo;
- b) Dichos órganos y entes realizan funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Estas funciones constituyen la administración pública en sentido subjetivo;
- c) A contrario sensu, no puede hablarse de una función administrativa desarrollada por los órganos legislativo y judicial;

<sup>3</sup> Ob. Cit.

<sup>4</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. México. 1960. P. 528.

d) Dentro del poder ejecutivo se comprende también el gobierno, por lo que no puede establecerse una igualdad entre aquél y la administración pública".

Con respecto a la primera y segunda características enunciadas por el autor Manuel María Díez, estoy de acuerdo en que la administración es un complejo orgánico. Sin embargo, no comparto el criterio de dicho autor, cuando dice que ese complejo orgánico lo constituyen los entes menores encuadrados en el órgano ejecutivo, en virtud que las funciones legislativas y judiciales las realizan órganos diferentes al órgano ejecutivo, y, por tanto, no pueden ser entes menores encuadrados en éste.

En cuanto a la tercera característica señalada, opino que los órganos legislativo y judicial, también realizan función administrativa por ser parte integrante del poder público del Estado.

## 2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### 2.1. Nociones Generales Sobre Organización Administrativa

El autor Eric Meza Duarte, dice: "La organización estatal, como conjunto coordinado de autoridades y servicios que determinan una estructura, al desempeñar la función administrativa se manifiesta, pues, a través de un conjunto de órganos que, investidos jurídicamente, expresan la voluntad del organismo político.

El Estado y las personas públicas manifiestan su voluntad a través de personas físicas, por lo que se hace necesario establecer una vinculación entre la voluntad de aquellas y éstas, personificadas en sus órganos.

Aunque la actividad interna de la administración no es jurídica, su organización, empero, debe ser de ser objeto de regulación normativa por las relaciones que de ella surgen. Los poderes y organismos que la Constitución establece y organiza, deben manifestarse exteriormente por medio de instrumentos (órganos) para su acción".<sup>5</sup>

De lo indicado por el autor Meza Duarte, sobre aspectos generales de la organización administrativa, se puede decir, que ésta, es el conjunto de personas organizadas, que ejercen la actividad o función administrativa a través de los órganos que jurídicamente se encuentran establecidos y estructurados de conformidad con la ley fundamental del Estado.

<sup>5</sup> Díez, Manuel María. Derecho Administrativo, Tomo I. Buenos Aires 1974, P. 115 y 116.

<sup>6</sup> Meza Duarte, Eric. Breve Introducción al Derecho Administrativo, Guatemala 1970, P. 79.

El autor Carlos García Oviedo, indica: "Las personas que sirven al Estado están bien lejos de ser meros instrumentos suyos. Hay detrás de ellas ciertas tendencias sociales que se reflejan en su actuación, siendo la organización administrativa y la forma mediante la cual estas fuerzas ejercitan su poder y participación en la vida de la administración. Y esto dice es Derecho Político."

La organización es antecedente obligado de la acción y aunque las personas que a nombre del Estado actúan sean realmente expresiones vivas de fuerzas sociales, son al propio tiempo elementos organizados por el poder público para desarrollar la obra administrativa.

Ha sucedido, sin embargo, que la organización administrativa en sí misma, y contemplada por el Derecho Administrativo como instrumento o medio de cumplimiento de la actividad o función administrativa, ha venido siendo infravalorada en las estimaciones problemáticas de las ciencias administrativas europeas, desarrolladas en el Estado liberal con un sentido escueto y estricto de liviana intervención social.

La organización administrativa es reflejo de la fisonomía del Estado; más no es única aunque haya sido predominante hasta tiempos recientes la estimación estática de la organización, ya que la creación de una estructura no puede ser un fin en sí misma, sino que tiene esencialmente un sentido de instrumentalidad. De aquí que la organización, en su valor formal, sea la confección y constante reelaboración del programa para la división del trabajo y la distribución del poder".<sup>7</sup>

Analizando brevemente lo que indica el autor García Oviedo, se desprende que la organización administrativa, es la estructura del poder público, compuesta por personas que prestan sus servicios al Estado, a través de los órganos o poderes establecidos dentro de un ordenamiento jurídico, para la realización de la función administrativa.

### 2.1.1. Concepto de Organización

El autor Agustín Reyes Ponce, señala: "Organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr una máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados".

Me parece aceptable el concepto del autor Reyes Ponce, ya que como dije anteriormente, la organización es la estructura de los órganos que ejercen la función o actividad administrativa.

<sup>7</sup> García, Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo, Madrid 1968, P. 259, 260 y 261.

<sup>8</sup> Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas, Segunda parte, México 1960, P. 212.



### 2.1.2. Elementos de la Organización Administrativa

Por otra parte, el autor Carlos García Oriedo, dice: "Organizar administrativamente el Estado significa adoptar una estructura adecuada al régimen de los servicios públicos y demás formas de acción administrativa en que se concreta la realización de sus fines."

Los elementos de la organización administrativa son tres: El territorio, la población y los funcionarios. Despréndese su existencia de la propia naturaleza de la obra administrativa, que es, ante todo, obra del Estado, difundíendose por su territorio y su población. Como por otra parte, el Estado, persona moral, no puede actuar sino por conducto de las personas naturales, son los funcionarios estas personas. Actúan en el territorio y en la población, y cerca del uno y de la otra."

Los elementos de la organización administrativa enunciados por el citado autor, son esenciales para el eficaz desarrollo de la misma, ya que no puede haber actividad administrativa sin territorio y población, así como tampoco podría darse aquella sin la existencia de personas.

### 2.1.3. Principios Fundamentales de la Organización Administrativa

El autor José Canasi, considera: "Que es fundamental el estudio de los principios generales de la organización administrativa:

- a) La competencia
- b) La jerarquía

LA COMPETENCIA, es el conjunto de atribuciones y potestades de cada persona jurídica. Y dentro de estas entidades se las atribuyen cada uno de los órganos que las integran para el ejercicio de sus funciones. De manera que la competencia de cada órgano que integra una persona jurídica, guarda una perfecta relación jurídica con la competencia de ésta. Y así, tenemos que cada funcionario (persona física) debe actuar dentro de la competencia del órgano administrativo cuya investidura ostenta, por ser titular de ella y expresar, en consecuencia, su voluntad. El Estado está siempre en la actuación de todos sus órganos.

LA JERARQUÍA, es la relación de supremacía de los órganos superiores respecto de los inferiores, y reciprocamente la relación de subordinación en que se hallan los órganos inferiores respecto de los superiores.

En efecto, la administración se asienta sobre dos elementos fundamentales:

\* Ob. Cit.

coordinación y subordinación de órganos, de la cual son titulares las personas físicas (funcionarios públicos). En la jerarquía existe una unión armónica de los órganos singulares, por medio de la cual los órganos superiores dirigen a los órganos inferiores".<sup>10</sup>

Asimismo, el autor Eric Meza Duarte, dice: "En la relación jerárquica se pueden encontrar las denominadas líneas y grados. Y a ese respecto el citado autor las define así:

*LÍNEA es la sucesión vertical del más alto al más bajo, que existe entre los órganos administrativos jerarquizados. La situación de cada órgano en esa línea se llama GRADO".*

*La competencia es la potestad legal que poseen y ejercen las personas de derecho público y órganos o poderes que integran la organización administrativa dentro del ámbito de sus atribuciones, para la realización de sus funciones pues sin ella, los actos y resoluciones administrativas caerían en ilegalidad o abuso de poder.*

*Y, la jerarquía es la relación jurídica de dependencia que liga entre sí a los órganos de la administración y funcionarios, a través de poderes de subordinación.*

*De ahí, que la jerarquía es un vínculo indispensable entre los órganos de la administración que tiene por finalidad la relación de dependencia del inferior respecto del superior.*

*Cabe señalar a manera de ejemplo, los Ministerios de Estado y las Direcciones Generales.*

## **2.2. Sistemas o Técnicas de Organización Administrativa**

*El autor Andrés Serra Rojas, considera: "Que las formas de organización son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas. Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento e ideales democráticos.*

*Las formas de organización administrativa, se refieren a un aspecto parcial de su actividad, aquella que regula el poder ejecutivo, al Gobierno, que no es más que el conjunto de los medios por los cuales la soberanía se traduce en acto.*

<sup>10</sup> Canasi, José. Derecho Administrativo, Volumen I. Buenos Aires 1972. P. 260, 261, 276 y 277.

<sup>11</sup> Ob. Cit

Por consiguiente las formas generales de la organización administrativa pueden reducir a dos grandes ramas:

- a) El régimen de centralización administrativa
- b) El régimen de descentralización administrativa".<sup>12</sup>

### 2.2.1. Centralización Administrativa

El autor Andrés Serra Rojas, dice: "La centralización consiste en un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el Estado o poder central, que es la única persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.

La centralización administrativa es la subordinación estricta de los órganos públicos a la autoridad central bajo los diferentes puntos de vista de nombramiento, atribuciones y ejercicio de sus funciones. De ahí que en esta forma de organización se concentran diversas actividades administrativas y se realizan por una administración pública única jerarquizada nacional.

En consecuencia, existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría".<sup>13</sup>

Por su parte el autor Gabino Fraga,<sup>14</sup> indica: "La centralización administrativa, existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública".

Estimo que la centralización es una forma de organización administrativa, de subordinación de los entes u órganos públicos al poder central. Es decir, que la centralización administrativa se caracteriza esencialmente por la relación jerárquica que vincula a los órganos inferiores con los superiores de la administración pública.

### 2.2.2. Descentralización Administrativa

El autor Andrés Serra Rojas, señala: "La descentralización, es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

<sup>12</sup> Ob. Cit.

<sup>13</sup> Ob. Cit.

<sup>14</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México 1978, P. 165.

La descentralización además de ser un principio de organización constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión, pero sin desligarla de la orientación gubernamental.

De ahí que la descentralización tiene como finalidad disminuir los efectos derivados de que un solo órgano lleve todas las funciones administrativas que le corresponden al Estado, y para ello se transfieren atribuciones a otras entidades”<sup>15</sup>

Con respecto a la descentralización administrativa, mi criterio se circunscribe en que, esta consiste en la potestad de restringir el poder de decisión del gobierno central, en determinadas esferas de su competencia técnica, dotando de capacidad a órganos administrativos con personalidad jurídica independientes al régimen centralizado, que tienen la facultad de administrarse a si mismos, siempre con el control del poder central.

### 2.2.2.1. Clases de Descentralización Administrativa

El autor Gabino Fraga, “Propuso la tradicional clasificación de descentralización así:

- a) Por región
- b) Por servicio
- c) Por colaboración

La descentralización por región, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

La descentralización por región sólo es útil para administrar intereses locales; pero el Estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. Los servicios que con ese objeto se organizan conviene desprenderlos de la administración central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía.

La descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización que se han estudiado”.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Ob. Cit.

<sup>16</sup> Ob. Cit.

Refiriéndome a las clases de descentralización mencionadas, es pertinente señalar que la primera, o sea, la descentralización por región, es aquella competencia que el Estado concede a otros organismos con determinada circunscripción territorial, para manejar o dirigir aquellos servicios públicos que le son comunes. Un caso típico de esta clase de descentralización en Guatemala, lo constituyen los Concejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, que por disposición constitucional fueron creados.

En cuanto a la descentralización por servicio, se da cuando el Estado confiere la prestación de los servicios públicos entes distintos a él, según algunos autores, a estos entes en Francia se les denomina establecimientos públicos. El fin esencial en esta clase de descentralización es obtener para el Estado una descarga de atribuciones y por lo tanto, generarse así una eficiente prestación de los servicios públicos. En esta clase de descentralización no se toma en cuenta la circunscripción territorial; por esa razón algunos autores le llaman descentralización funcional. Un ejemplo claro en Guatemala, lo constituye el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que presta sus servicios en todo el país, sin tener una demarcación territorial específica.

Y, por último, la llamada descentralización por colaboración; entiendo que, es aquella que el Estado concede a los particulares para que realicen la prestación de un determinado servicio público. Como por ejemplo, el contrato de obra, que es una actividad que se desarrolla a favor del Estado, por una organización privada o por particulares.

#### **2.2.2.2. Elementos de la Descentralización Administrativa**

El autor Andrés Serra Rojas, dice: "Que la descentralización administrativa es un procedimiento administrativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales las facultades de decisión corresponden a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación jerárquica, sui generis, que no es la de la jerarquía".<sup>17</sup>

El citado autor, además, opina que se deben apuntar otras ideas preliminares para precisar la función de los organismos descentralizados:

- a) Obediencia a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público, creando entidades que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales;
- b) El régimen descentralizado permite particularizar la función y el órgano que la atiende, sin todos los inconvenientes de un régimen tan complejo como el de la administración pública.

<sup>17</sup> Ob. Cit



- c) La descentralización no desliga totalmente a una persona jurídica de derecho público de la relación de tutela del Estado. Es por esta razón que éste se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público. Razones prácticas de diversa naturaleza, no mantienen al régimen descentralizado en la pureza de su construcción jurídica. El Estado es el que fija los límites hasta donde llega la acción descentralizada;
- d) El poder de nombramiento del personal superior de las instituciones descentralizadas sufre diversas modificaciones, desde la plena abstención para nombrar, hasta la de proponer personal que estime necesario;
- e) En la descentralización el poder central relaja los vínculos que lo unen al ente público, pero conserva las funciones de carácter esencial, para vigilar la actuación y la política de esos organismos, principalmente sus actividades de carácter financiero, que son fiscalizadas por el órgano contralor. El poder de vigilancia es uno de los factores más importantes de que dispone el poder central para el control de los organismos descentralizados;
- f) El descentralismo administrativo implica el manejo del servicio técnico, de un estatuto legal, disponer de funcionarios técnicos apropiados a sus necesidades, un presupuesto y un régimen económico que permita la autosuficiencia del servicio, no sometido a las restricciones de la jerarquía administrativa.

Los elementos de la descentralización administrativa enunciados, se podrían clasificar como los más fundamentales para el funcionamiento y cumplimiento de los fines de un organismo descentralizado, toda vez que en ellos, se precisan ideas y aspectos relevantes que permiten ejercer con eficiencia el desarrollo de sus actividades dentro de la administración del Estado.

### **2.2.3. Desconcentración Administrativa**

El autor Gabino Fraga, señala: "La desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión".<sup>18</sup>

Por su parte, el autor Manuel María Díez, considera: "Que la desconcentración es aquel principio jurídico en virtud del cual se confiere, con carácter exclusivo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma. De ahí, entonces, que para que exista desconcentración se requieren los siguientes elementos:

<sup>18</sup> Ob. Cit.

a) Atribución de una competencia en forma exclusiva:

b) Esta atribución debe hacerse a un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma;

c) Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le ha sido atribuida.

Por eso la define diciendo que la desconcentración es un sistema jurídico administrativo de carácter general que se produce cuando una norma objetiva atribuye a un órgano inserto en una estructura administrativa, una competencia exclusiva, pero parcial sobre determinada materia, debilitándose en consecuencia, las atribuciones del órgano superior al distorsionar el vínculo que las une".<sup>10</sup>

En base a lo indicado por el autor Diez, se puede decir, que la desconcentración consiste en la competencia específica que se le confiere a los órganos que se encuentran dentro de una determinada estructura administrativa piramidal, que de algún modo dependen del órgano superior, que se sitúa en la cúspide.

A manera de ejemplo, en nuestro medio, se pueden mencionar como entidades desconcentradas el Ministerio Público y la Contraloría General de Cuentas.

Para algunos autores, la desconcentración ha sido considerada como la etapa mínima de descentralización, debido a que se produce dentro de una estructura administrativa.

### 2.2.3.1. Requisitos de la Desconcentración Administrativa

El autor Manuel María Diez, indica: "Para que haya desconcentración deben exigirse requisitos objetivos y subjetivos:

a) *Objetivos*

Para que exista desconcentración debe hacer una transferencia de competencia o una disminución de la subordinación a que se encuentra sometido un órgano inferior con respecto al que se halla por encima de él en la jerarquía administrativa. Quiere decir, entonces, que para que haya desconcentración debe darse un traslado de la titularidad de la competencia de un órgano a otro órgano inferior. Esa competencia debe atribuirse al órgano inferior en forma absoluta o relativamente exclusiva. Por ello se dice que no hay desconcentración cuando no se transmite la titularidad de la competencia sino tan sólo su ejercicio, como ocurriría en el caso de la delegación.

<sup>10</sup> Ob. Cit.

La desconcentración existe también cuando disminuye la subordinación de los órganos inferiores respecto de los superiores.



#### b) Subjetivos

La desconcentración tiene lugar entre órganos del mismo ente. Los órganos a cuyo favor se efectúa la transferencia de competencia pueden ser centrales o periféricos. Por eso se distingue entre la desconcentración horizontal y la vertical. Habrá desconcentración horizontal cuando el destinatario de la misma sea un órgano central. La desconcentración será vertical si el destinatario es un órgano periférico.<sup>20</sup>

#### 2.2.4. Autarquía

Según el autor José Canasi, "La palabra autarquía" proviene de dos vocablos griegos traducidos al italiano, autarquía con "X" y con "K", cuya raíz se encuentra en Aristóteles. La primera acepción, o sea, con "X", significa gobernar por sí mismo", y es la que interesa.

La autarquía es administración propia en virtud de la ley y bajo control del poder central. Es persona jurídica pública con capacidad de administrarse por sí misma. Forma parte del Estado, Nacional o Provincial, y a veces municipal, pero debe ser creada por ley formal del Congreso Nacional o de las legislaturas locales, aún para los municipios. Los intereses de la entidad autárquica son en definitiva los intereses del Estado (lato sensu) de que forma parte.

Se le denomina también administración "indirecta" del Estado, en el sentido de que no la realizan directamente los organismos centrales, sino personas jurídicas creadas por el propio Estado, pero se entiende también que es administración "directa" del Estado, ya que las autarquías son instituciones jurídicas públicas, su personal son agentes públicos y sus actos son administrativos como los del poder central".<sup>21</sup>

En efecto, haciendo un análisis sobre la autarquía esta, forma parte de la administración pública, en virtud que sus atribuciones y funciones son ejercidas por órganos de derecho público que dependen del poder central, cuya finalidad es el interés social. Estos órganos autárquicos son creados por el poder legislativo para autoadministrarse, sin desligarse del control central. Un ejemplo de entidad autárquica en Guatemala, es la Universidad de San Carlos de Guatemala, en nuestro medio se le conoce como Autonomía.

<sup>20</sup> Ob. Cit

<sup>21</sup> Ob. Cit.

#### 2.2.4.1. Elementos de la Autarquía

Para el autor José Canasi, "Los elementos fundamentales de la autarquía a saber son:

- a) Personalidad jurídica (que debe ser necesariamente por ley formal del Congreso o Legislatura provincial);
- b) Fin público o un servicio público;
- c) Elemento financiero-patrimonial (que puede ser por afectación presupuestaria o propio)".

Los elementos mencionados, son esenciales para el origen y funcionamiento de los organismos autárquicos. En primer lugar, todo órgano o entidad autárquica debe ser creada y reconocida su personalidad jurídica por disposición de la ley formal emanada del Congreso de la República, según el punto de vista del autor citado. En segundo término, los organismos autárquicos son creados para la prestación de un servicio de interés general. Y, finalmente, para que haya autarquía debe existir el elemento financiero y patrimonial que lo constituye el presupuesto, bienes muebles e inmuebles, el cual es el elemento más importante de este tipo de instituciones.

### 3. LA MUNICIPALIDAD

#### 3.1. Concepto

Después de haber visto aunque en forma lacónica algunos aspectos importantes de lo que es el Estado, su organización y funcionamiento, nos toca estudiar ahora en lo particular a uno de sus órganos descentralizados como lo es la Municipalidad.

En el artículo 3º. Del Código Municipal encontramos el concepto legal de lo que es una Municipalidad, el cual estipula: "Municipalidad es la Corporación autónoma que ejerce las funciones de gobierno y administración de los intereses del municipio; lo representa y tiene su asiento en la cabecera del distrito".

#### 3.2. Tipo de órgano administrativo

En nuestro país la organización administrativa está constituida por la Centralización, y la Descentralización de órganos respecto del poder central. Esta última por razón del territorio, tiene como función principal la de prestar los servicios públicos en su respectiva jurisdicción. Por ello, podemos afirmar que la Municipalidad, dentro de la organización del Estado, forma parte de los órganos descentralizados por razón del territorio y como todo ente descentralizado, reúne los requisitos que se requieren para tener tal calidad, dichos requisitos son:

- a) Personalidad Jurídica
- b) Patrimonio Propio
- c) Fines públicos
- d) Darse sus propias autoridades, y
- e) Emitir sus reglamentos u ordenanzas

### 3.1. El Servicio Público Municipal

*El Estado está obligado a proporcionar a los habitantes de la república, todos los servicios de carácter público y a procurar la solución de los problemas, dentro de sus posibilidades; pero la complejidad y concentración de funciones, dificultan resultados positivos y satisfactorios. En tal virtud para la consecución eficiente y adecuada de sus funciones, delega parte de sus atribuciones a otras instituciones o entidades de Derecho Público, de Derecho Privado, o Mixtas, a efecto de evitar la acumulación de funciones y actividades administrativas en el órgano central.*

*La Municipalidad es un órgano del Estado que realiza actividades propias que le son determinadas por el ordenamiento jurídico vigente; que coadyuva a la descentralización de la prestación de los servicios públicos en el órgano central, ya que tiene la facultad de disponer de sus propios recursos, cumplir con sus fines y atender administrativamente los servicios que le son encomendados; tal y como lo estipula el Código Municipal. Las Municipalidades están obligadas a procurar la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades del Municipio dentro de sus posibilidades económicas financieras.*<sup>22</sup>

*Los servicios públicos municipales se dividen en dos clases: ESENCIALES Y DISCRETIONALES. La Municipalidad tiene como fin primordial la prestación de los servicios esenciales sin perseguir fines lucrativos. Ejemplo, el Agua potable, etc.*<sup>23</sup>

*En el presente trabajo de Tesis me referiré especialmente a lo que es el servicio público municipal del agua potable prestado en la ciudad capital de Guatemala, y específicamente a lo que es la Oficina encargada de llevar el control de los documentos que acreditan el derecho de agua como son los Títulos de Agua Municipal de la Empresa Municipal de Agua de la ciudad de Guatemala -LMPAGUA-*

*El servicio de agua potable en el Área Metropolitana se ha venido prestando por dos entidades; una privada, la Compañía del Agua Mariscal, Sociedad Anónima, la cual únicamente la mencionó sin entrar a conocer su organización, por no ser objeto de nuestro estudio; y la otra pública, originalmente, la Municipalidad a través de la Dirección de Aguas y Drenajes,*

<sup>22</sup> Código Municipal, Artículo 5º.

<sup>23</sup> Idem, Artículo 22.

hasta el 28 de noviembre del año de 1972, fecha en que su función y actividades administrativas se le encomendaron a la Empresa Municipal de Agua de la ciudad de Guatemala -EMPAGUA-.



#### 4. LA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA DE LA CIUDAD DE GUATEMALA

##### 4.1. Antecedentes Históricos

Previamente a tratar sobre la creación de la Empresa Municipal de Agua de la ciudad de Guatemala, hago un pequeño historial de como se ha venido prestando el servicio de agua potable en la ciudad capital.

Desde el año 1893 el Gobierno de la república concede a la Municipalidad de Guatemala la prestación del servicio de Agua Potable, y para el efecto emite un Acuerdo que preceptúa lo siguiente: "habiéndolo comprado el Gobierno la finca nombrada "Acoituno", con la mira de introducir a esta ciudad el agua del río Acatán, el Presidente Constitucional de la República, Acuerda: conceder el uso de dicho líquido a la Municipalidad de esta capital, para el servicio de particulares, reservándose el número de pajas que considere conveniente para el servicio público".<sup>24</sup>

Como se puede ver, en ese entonces el Gobierno facultó a la Municipalidad de Guatemala para que se encargara de prestar el servicio de agua a particulares, desde luego reservando lo necesario para el servicio público. Años más tarde, en 1905, el Gobierno de la República a través del encargado del Ministerio de Fomento, otorgó facultades a un particular para introducir un nuevo caudal de agua, vendiendo el derecho únicamente, ya que el canon lo cobraría la Municipalidad y, para el efecto, se celebró contrato con el señor Arturo Ubico, quien se encargó de introducir 1,500 pajas de agua procedentes del río "Las Minas" por el acueducto de Pinula y vender el agua a los particulares para su consumo a razón de 1,500 pesos por paja y se encargó a la Municipalidad de Guatemala extender los Títulos respectivos y cobrar el canon correspondiente. El señor Ubico en forma gratuita se comprometió entregar al Estado 100 pajas para el servicio público y, además, a entregar la obra en un tiempo de seis meses prorrogables a ocho, salvo caso fortuito o fuerza mayor.<sup>25</sup>

El contrato a que me refiero, para que tuviera plena validez, fue aprobado por acuerdo del Ejecutivo estableciendo: que visto el contrato celebrado entre el Subsecretario General del Gobierno, encargado del Ministerio de Fomento, por una parte; y por la otra el Licenciado don Arturo Ubico, sobre introducción al

<sup>24</sup> Acuerdo del Presidente de la República de fecha 3 de mayo de 1893.

<sup>25</sup> Contrato relativo a la introducción al acueducto de Pinula de 1,500 pajas de agua de fecha 1° de abril 1905.

acueducto de Pinula de mil quinientas pajas de agua que contiene aún en la estación seca, el río de "Las Minas"; y estimando que la obra que se propone tiende a satisfacer una de las necesidades más imperiosas que se hacen sentir en la ciudad de Guatemala, siendo por otra parte favorable lo convenido, por lo tanto, el Presidente de la república acordó aprobar los once artículos de que se compone el contrato referido.<sup>26</sup>

En 1920, en virtud del crecimiento de la necesidad del servicio del Agua Potable, el Estado subvencionó a la Municipalidad de Guatemala, para que mejorara el servicio y le autorizó para que de los fondos provenientes del impuesto de un peso moneda nacional, por cada botella de licor, que ingresara a la tesorería Municipal, se tomara lo necesario para emprender las obras de encauzamiento del agua de las fuentes de Pinula y Acatán desde su origen hasta donde se encontrará la tubería que la conduce a la ciudad o al tanque de depósito así como aumentar el sueldo equitativamente de los empleados de sus respectivas oficinas.<sup>27</sup>

En el año de 1939, el Gobierno de la República acuerda ceder a la Municipalidad de Guatemala, la Empresa de las Minas y ordena al Ministerio Público, la formalización del contrato.<sup>28</sup> Y posteriormente, a través del Acuerdo del presidente de la república de fecha 23 de diciembre del año de 1939, se aprobó la escritura por medio de la cual el Gobierno cedió a la Municipalidad la Empresa del Agua de las Minas, la que literalmente dice: "El Presidente de la República, ACUERDA: Aprobar la Escritura número 46 que contiene la cesión que el Gobierno de la República hace a favor de la Municipalidad de esta capital, de la Empresa del Agua de las Minas, cuya escritura fue autorizada por el Escribano de Cámara y Gobierno, el 21 de octubre del año en curso".

En 1941 el presidente de la república recomendó a la Municipalidad de Guatemala, unificar las diferentes denominaciones de caudales de agua que existían a esa fecha, bajo la denominación genérica de "AGUAS MUNICIPALES", en virtud que era necesario unificar el régimen legal de esos servicios, simplificando su organización y funcionamiento.<sup>29</sup>

En 1951, debido al crecimiento de la población en la ciudad capital de Guatemala, se carece de agua suficiente para llenar las necesidades de sus habitantes, por lo que el Gobierno de la República tuvo que declarar la utilidad y necesidad pública de determinados bienes, para poder expropiar terrenos, ríos o derechos reales a favor de la Municipalidad de Guatemala, para poder efectuar nuevos proyectos de introducción de agua, y así cubrir las grandes demandas del preciado líquido, considerado como el más elemental servicio para el ser humano.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Acuerdo del Presidente de la República de fecha 3 de abril de 1905.

<sup>27</sup> Acuerdo del Presidente de fecha 30 de julio de 1920.

<sup>28</sup> Acuerdo del Presidente de fecha 29 de agosto de 1939.

<sup>29</sup> Acuerdo del Presidente de fecha 9 de julio de 1941.

<sup>30</sup> Decreto No. 797 del Congreso de la República de fecha 27 de abril de 1951.

El Gobierno de la República inició la construcción del proyecto "ACUEDUCTO NACIONAL XAYÁ-PIXCAYÁ", con el fin de introducir importantes caudales de agua a la ciudad capital; y para poder financiar tal proyecto contrató con el Banco Interamericano de Desarrollo "BID" el préstamo número 243/SF-GU, para el financiamiento de la primera etapa del citado proyecto por una suma de quince millones quinientos mil dólares (\$15,500,000.00), tal y como lo establece el convenio celebrado entre el Gobierno de la República y la Municipalidad de Guatemala que dice: "La Municipalidad de Guatemala, manifiesta su conformidad con lo actuado por el Gobierno de la República en relación al proyecto "Xayá-Pixcayá" con posterioridad a lo resuelto por el Honorable Concejo Municipal de la ciudad de Guatemala, en su Acta número 75 del trece de agosto de mil novecientos sesenta y tres, y que condujo por parte del Gobierno a la celebración con el Banco Interamericano de Desarrollo "BID" del contrato de préstamo número 243/SF-GU, para el financiamiento de la primera etapa del Acueducto Nacional "Xayá-Pixcayá", por lo que el BID prestará hasta la suma de quince millones quinientos mil dólares y el Gobierno se compromete a aportar oportunamente todos los recursos nacionales adicionales al préstamo que se necesite para la completa e ininterrumpida construcción del Proyecto, estimándose el monto de tales fondos nacionales en ocho millones cuatrocientos ochenta y siete mil quetzales."

Pero como la prestación del servicio público esencial del agua potable es uno de los fines primordiales de la Municipalidad, considero que por ello el Estado decidió otorgar a la Municipalidad de Guatemala, la administración del citado proyecto, pero en virtud de los diversos compromisos que tiene la misma por la creciente población, lo cual hace cada vez más complejos los problemas técnicos, financieros y administrativos, que dificultan la prestación del servicio público en forma eficaz, por lo tanto, el Gobierno de la República, con base a la condición impuesta por el BID de crear una empresa, decidió celebrar convenio con la Municipalidad de Guatemala a efecto de que a través de ella se crea una empresa municipal de agua que se encargue del citado proyecto de Xayá-Pixcayá y de lo que en sí es el servicio público del agua potable; y por lo que al elaborar y autorizar el convenio, se acordó crear una empresa con autonomía funcional y administración descentralizada de la Municipalidad de Guatemala.

#### **4.2. Creación de la empresa municipal de Agua de la ciudad de Guatemala "EMPAGUA"**

Con fecha 21 de mayo de 1971 el Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, celebró convenio con la Municipalidad de Guatemala para la administración del acueducto nacional Xayá-Pixcayá y el servicio esencial de agua potable en el área de la ciudad de Guatemala, mediante una empresa municipal de agua. Dicho convenio fue aprobado por Acuerdo Gubernativo de fecha 25 de mayo del año de 1971.

<sup>31</sup> Convenio celebrado entre el Gobierno de la República y la Municipalidad de Guatemala. Cláusula 1ª.

Este convenio bilateral estableció las bases legales para la creación y funcionamiento de la Empresa Municipal de Agua de la ciudad de Guatemala, como encargada de la prestación del servicio de agua potable en el municipio de Guatemala y sus áreas de influencia y municipios con quienes se firmen convenios para darles el servicio; y correspondió a la Municipalidad de Guatemala elaborar las bases constitutivas de su creación, sin contravenir lo estipulado y condiciones señaladas en el convenio celebrado por el Gobierno de la República de Guatemala, como consecuencia de ello, el Concejo Municipal de Guatemala emitió el acuerdo de creación de la Empresa Municipal de Agua de la ciudad de Guatemala el cual fue aprobado con fecha 28 de noviembre de 1972.

#### **4.3. Concepto**

Rafael Bielsa, dice que entiende por empresas del Estado, a las entidades descentralizadas de la administración nacional que cumplen funciones de índole comercial industrial o de prestación de servicios públicos de carácter similar.<sup>32</sup>

Para tener claro la finalidad de la creación de la Empresa Municipal de Agua de la ciudad de Guatemala nos remitimos a la siguiente definición: "La Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala, es la encargada de prestar el servicio de agua potable a la ciudad capital de Guatemala y área de influencia urbana y municipios con quienes se firmen convenios para dar el servicio".<sup>33</sup>

Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala, es el nombre completo de dicha entidad, el cual puede utilizarse con las siglas EMPAGUA.

#### **4.4. Tipo de Organización Administrativa**

Como ya quedó expresado en capítulos anteriores, la administración pública, se divide en órganos centralizados y órganos descentralizados. Dentro de los descentralizados encontramos a las municipalidades.

Con respecto a la Empresa Municipal de Agua de la ciudad de Guatemala, la mayoría de personas la consideran como una dependencia de la Municipalidad, pero de conformidad con el convenio celebrado entre el Gobierno Central y la propia Municipalidad de Guatemala, se estableció que Empagua gozaria de autonomía funcional y administración descentralizada de la Municipalidad de Guatemala.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Pág. 501.

<sup>33</sup> Reglamento para venta, datación y servicio de agua potable, artículo 1º.

<sup>34</sup> Convenio celebrado entre el Gobierno y la Municipalidad citado.

Pero la verdad es que, para que Empagua se le catalogue como órgano descentralizado de la Municipalidad de Guatemala, tiene que llenar las características que se requieren para tener tal calidad, tales como:

Tener personalidad jurídica  
Tener patrimonio propio  
Tener un fin determinado, y  
Darse sus propias autoridades

Con respecto al patrimonio propio de Empagua, si llena este requisito, tal como se puede establecer con el convenio celebrado entre el Gobierno de la República y la Municipalidad de Guatemala, donde expresa que la Empresa Municipal de Agua tendrá patrimonio propio formado por todas las obras, instalaciones y activos en operación de servicio de agua potable de la Municipalidad de Guatemala, los del acueducto nacional Xayá-Pixcayá a la conclusión de su construcción y los que adquiriera en el futuro.<sup>35</sup>

Asimismo, el acuerdo de Creación de Empagua, contiene en forma específica, lo que constituye el patrimonio propio de la empresa, así:

- a) Los bienes que se refiere la parte final de la cláusula tercera del convenio suscrito entre el alcalde de la ciudad de Guatemala y el Ministro de Comunicaciones y Obras Públicas, aprobado por el Concejo el 20 de abril de 1971, y por el Acuerdo Gubernativo del 25 de mayo de 1971;
- b) Los bienes de cualquier naturaleza y los derechos y acciones, afectados o destinados o que se afecten o destinen al servicio municipal de agua potable, y los frutos de esos bienes;
- c) El producto de los impuestos, arbitrios, tasas, contribuciones y multas por dicho servicio;
- d) Los aportes presupuestales u otras afectaciones de rentas que el Gobierno de la República, la Municipalidad de Guatemala u otras entidades aprueben con destino al servicio público de agua potable; y
- e) El producto de los préstamos y empréstitos destinados a ese servicio, y otros bienes de capital.

Con respecto al fin público determinado, que motivó su creación, también llena este requisito tal como lo estipula su propio acuerdo de creación que expresa: Fines: a la Empresa corresponde la prestación, mantenimiento, mejoramiento y

<sup>35</sup> Convenio celebrado entre el Gobierno y Municipalidad citado.

ampliación del servicio municipal de agua potable en la ciudad de Guatemala en su área de influencia urbana, en el municipio de Guatemala y según los convenios que se firmaren y aprobaran conforme a la Ley, en cualquier otro municipio."

Y con relación a sus autoridades, la Junta Directiva se integra con cinco miembros, así:

- a) Un presidente
- b) Dos directores nombrados por el Concejo
- c) Un director nombrado por el Ministerio de Finanzas Públicas
- d) Un director nombrado por el Instituto de Fomento Municipal

Para cada uno de dichos cargos debe designarse un director suplente. Y por último con respecto a la personalidad jurídica, este requisito no lo llena Empagua.

En mi opinión personal, la Empresa Municipal de Agua -EMPAGUA- es un órgano que presta un servicio público esencial como es del conocimiento de todas las personas; al determinar qué tipo de órgano administrativo es, los propios funcionarios tanto del Gobierno Central como de la Municipalidad de Guatemala que la crearon, la catalogaron en el convenio que celebraron como un ente descentralizado de la Municipalidad de Guatemala, término que considero incorrecto, ya que para tener tal calidad se requiere tener patrimonio propio, personalidad jurídica, un fin determinado y darse sus propias autoridades, es decir, los órganos descentralizados tienen capacidad para actuar por sí mismos, y EMPAGUA no la tiene; por lo tanto, considero que la Empresa Municipal de Agua de la ciudad de Guatemala, debe catalogarse como un órgano DESCENTRALIZADO de la Municipalidad de Guatemala, porque estos tipos de órganos únicamente tienen poder de administración y no capacidad de actuación tal y como sucede con Empagua.

---

<sup>20</sup> Acuerdo de Creación de Empagua. Artículo 21.

## CAPÍTULO II

### 1. DEL TRABAJADOR EN GENERAL

*Considerado el hombre en términos generales como un ente, para poder sobrevivir necesita en forma inevitable de determinados satisfactores.*

*Podemos decir, que para lograr los mismos, difieren de manera razonable las oportunidades que en el curso de su misma existencia puedan prestarsele y obtener de ellas un efectivo provecho.*

*Pero el hombre ha visto a través de las épocas y ha alcanzado ciertos niveles dentro de la sociedad en que se mueve, ostensiblemente ha degenerado un duro choque de intereses e ideas dejando como consecuencia la desigualdad imperante en el orden económico, político y social.*

*Lo anterior se dice, porque al concebir al hombre como trabajador, observamos que por la necesidad de no sucumbir dentro del medio en que se vive, debe inventarse todo un proceso de realizaciones, tareas y luchas que le den como resultado no únicamente la continuidad de su propia existencia sino su dignificación económica, política y social, puesto que todo ese batallar obedece a sus justos intereses, porque si se tiene una conciencia social, se entiende que la clase trabajadora en la evolución de sus necesidades es el motor del desarrollo de la economía y por ello debe fijar los límites, los lineamientos transformativos de una sociedad caduca y obsoleta, por un organismo más elevado, más justo a los intereses de esta clase dentro del marco de una libertad colectiva, puesto que el mundo natural y social no es inamovible.*

*Nuestro entendimiento que acecha el orden económico, político y social nos lleva a ensayar, a rasgos muy generales, lo que puede entenderse por TRABAJADOR y; en tal virtud podemos, expresar que: Trabajador es la persona que poseyendo como su único patrimonio su fuerza de trabajo (sea física o intelectual), en razón de sus necesidades vitales se pone al servicio de otra persona denominada, patrono, mediante un vínculo contractual o una mera relación, que supone subordinación y determinada retribución.*

*La anterior definición que se hizo del trabajador, no se aleja de las concepciones doctrinarias tradicionales, cuando se afirma que "El trabajador ha de centrarse en el círculo de la dependencia, que incluye la alternabilidad, económica y remunerabilidad, sin que la profesionalidad, habitualidad y exclusividad sean esenciales".<sup>37</sup>*

<sup>37</sup> Pérez Botija, Eugenio; Derecho del Trabajo, Pág. 38.

Siguiendo las concepciones doctrinarias, podemos mencionar que "Trabajador sería aquel sujeto del contrato de trabajo que se obliga a prestar un servicio (o ejecutar una obra) por cuenta de uno o varios empresarios o de una persona jurídica de tal carácter, bajo la dependencia de éstas, mediante una remuneración".<sup>38</sup>

"La palabra trabajador en sentido técnico estricto, no es cualquier persona que trabaje, pues si así fuera (descartados los ociosos) todos los habitantes del país serían trabajadores, en Derecho del Trabajo se alude con esta voz al trabajador subordinado, es decir, a aquel que pone su actividad profesional a disposición de otra persona, con lo cual se distingue de aquellos otros que trabajan en forma autónoma o independiente. Dentro de la categoría o género trabajador se distinguen dos especies, el Empleado y el Obrero éste desde el punto de vista teórico. Empleado es quien presta una actividad profesional, donde predomina el esfuerzo intelectual sobre la física. Obrero es quien emplea en forma predominante el esfuerzo físico sobre el intelectual".<sup>39</sup>

Francisco de Ferrari, nos dice que Trabajador: "es toda persona que presta sus servicios en estado de subordinación" y agrega que "es el conjunto de personas que mediante su trabajo diario obtiene un salario o retribución como fuente principal o única de sus ingresos". Los conceptos doctrinales anteriormente expuestos han sido adoptados por algunas legislaciones, entre ellas, la Ley Federal del Trabajo Mexicano, que define al trabajador "Como toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo".

Por su parte, el ordenamiento jurídico laboral guatemalteco, dispone que, "trabajador es toda persona individual que presta a un patrono sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo".<sup>40</sup> Con respecto a esta definición dada por nuestro Código de Trabajo, el Licenciado Jorge Alfonso Barrios Enriquez nos indicó que fue cuestionada por el Doctor Baltazar Cavazos Flores en el mes de julio del año de 1983, con ocasión de una conferencia que dictó en la Universidad de San Carlos de Guatemala, diciendo que lo intelectual de lo material no tiene un distinguo preciso, pues ha sido anticientífico conceptualizar la fuerza de trabajo sólo como algo intelectual o sólo material pues las teorías más modernas han llegado a la conclusión de que en todo trabajo material se requiere del elemento intelectual.

De las definiciones que sobre el trabajador hemos señalado, podemos decir que los requisitos necesarios para poder integrarla son:

1. La prestación de una actividad personal;

<sup>38</sup> García, Alfonso Manual, "Curso de Derecho del Trabajo". Pág. 318

<sup>39</sup> Devalaj, Mario L. "Tratado de Derecho del Trabajo", Pag. 318.

<sup>40</sup> Código de Trabajo de Guatemala, Artículo 3°.

2. La subordinación al patrono;
3. El desempeño del servicio por cuenta ajena;
4. La relación contractual entre las partes;
5. La percepción de una remuneración y una continuidad;
6. La persona que realiza una labor socialmente útil; y
7. La persona que contrata sus servicios.



Nosotros, apartándonos de algunos conceptos doctrinarios y de algunas legislaciones que utilizan una designación restringida de la persona que trabaja o que dispone de su trabajo, oponiendo el vocablo de empleado al de obrero, diferenciando al primero como aquel que presta un servicio intelectual y al segundo como el que desarrolla una actividad material, preferimos por ser amplia, adecuada, razonable y justa la denominación de TRABAJADOR, dentro de la cual están incluidas todas las personas que realizan tareas o actividades, ya sean, materiales o intelectuales como único patrimonio suyo. Y, eso lo considera nuestro ordenamiento jurídico laboral, en su artículo 3º y a transcrito.

### 1.1. Trabajador Público

El Estado, cada vez muestra una mayor tendencia a realizar tareas que son propias de los particulares, por lo que el Estado actúa como empleador, y sus relaciones con sus empleados y funcionarios escapan de las normas comunes para aplicarles en cambio leyes específicas, las que tienen por objeto, obtener, la mayor eficacia en la función pública y la estabilidad de los trabajadores idóneos.

La doctrina al respecto señala que: "El trabajador público forma parte del derecho del trabajo por lo que las relaciones burocráticas son de carácter social independiente de la función pública del Estado, que frente a los trabajadores represente al estado de derecho social".<sup>41</sup>

Luis A. Buitrago C. apunta que "son las personas que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas especiales; son también empleados públicos las personas que laboran al servicio de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta en actividades de dirección y confianza".<sup>42</sup>

Francisco de Ferrari, al describirnos al trabajador público dice que: "Funcionario Público son las personas que se hayan vinculadas al Estado no por un contrato de trabajo, sino por una Relación Estatutaria".<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Trueba Urbina, Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo", Pág. 188.

<sup>42</sup> Buitrago C. Luis A., "Régimen Jurídico de los Empleados Públicos", Págs. 120 y 121.

<sup>43</sup> De Ferrari, Francisco, "Derecho del Trabajo", Pag. 254.

En Guatemala fue hasta con la Constitución de 1945 cuando se contempló un capítulo relacionado con el régimen social, y en el mismo se regularon las relaciones de los trabajadores del Estado.

El Artículo 70, párrafo 2º de dicha Constitución establecía que: "Los funcionarios y empleados públicos tienen derecho a los beneficios reconocidos a los trabajadores en general y sus relaciones individuales con el Estado como patrono, serán legisladas de acuerdo con lo que dispone la sección de trabajo de esta Constitución, en lo que fuere aplicable".

El primero de mayo de 1947, entró en vigor el primer Código de Trabajo, el que también fue aplicado a los burócratas, siendo su situación legal asimilada a los trabajadores del sector privado. "En virtud de que durante la época de los Gobiernos de Juan José Arévalo y Jacobo Arbens no se dictó el ESTATUTO de los trabajadores del Estado".<sup>44</sup> Y, bajo "El decreto 584 del Presidente de la República de fecha 29 de febrero de 1956 (anexo No. 2) se anunció que se emitía con el carácter de norma provisional hasta que decretara el Estatuto de los Trabajadores del Estado".<sup>45</sup>

La Constitución de 1965 dice que: "Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas con sus trabajadores, se regirán por leyes especiales".

Fue hasta con el régimen de Julio César Méndez Montenegro, en 1968 cuando se emitió el Decreto 1748 del Congreso de la República, el que entró en vigor el 1º de enero de 1968. "Ley de Servicio Civil".

La Constitución Política de 1985 con relación a los trabajadores del Estado preceptúa en el artículo 107 que "Los trabajadores del Estado están al servicio de la Administración Pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna". En cuanto a la RELACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, establece nuestra Carta Magna que "Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil con excepción de aquellas que se rigen por leyes o disposiciones propias de dicha entidad".

Mario Salvador Jiménez Barillas señala que: "Las características principales del servidor público son: a) Permanencia; b) Regularidad y c) Continuidad, dado que deben mantenerse todo el tiempo sin que sufran menoscabo que perturbe el normal funcionamiento de la Nación".<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Díaz Dubón, Aura del Carmen, "El Recurso de Apelación en la Ley de Servicio Municipal", Pág. 27

<sup>45</sup> López Larrove, Mario; "Breve Historia del Derecho Laboral Guatemalteco", Pág. 22

<sup>46</sup> Jiménez Barillas, Mario Salvador; "Jurisdicción privativa de las Relaciones Laborales entre Servidores y el Estado", Pág. 57

El Artículo 4º de la Ley de Servicio Civil guatemalteco nos da la definición del servidor público de la siguiente manera: *La persona individual que ocupa un puesto en la Administración Pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligada a prestarle sus servicios o a ejecutarse una obra personalmente a cambio de un salario bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia Administración Pública.*

### **1.2. Trabajador Privado**

*Es la persona que realiza por si misma una actividad personal, bajo una continuada subordinación o dependencia del patrono, quien le exige el cumplimiento de sus órdenes en cualquier momento, mediante un salario como retribución del servicio.*

*La doctrina nos da varias definiciones de lo que debemos entender por trabajador, "es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado".<sup>47</sup>*

*"Es todo aquel que ocupa un empleo colocándose en una situación de subordinación con respecto al empleador para la ejecución de un trabajo, cualquiera sea la naturaleza de ese empleo e independientemente del modo de remuneración utilizado y aún en ausencia de toda remuneración".<sup>48</sup>*

*Como ya lo explicamos, nuestro ordenamiento laboral guatemalteco en su artículo 3º nos dice que debemos entender por trabajador, "Es la persona individual que presta a un patrono sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en virtud de un contrato o relación de trabajo".*

### **1.3. Distinción entre Trabajador Público y Privado**

- 1. El trabajador público presta sus servicios a la Administración Pública.*
- 2. El trabajador privado presta sus servicios a un Patrono particular.*
- 3. Las relaciones laborales entre el trabajador público y el Estado, están reguladas por la Ley de Servicio Civil.*
- 4. Las relaciones laborales del sector privado (patrono-trabajador), están regulados por el Código de Trabajo.*
- 5. En los contratos con el Estado, éste ejerce su función pública con fuerza gubernativa.*
- 6. En el trabajador privado la ley lo que hace es armonizar trabajo y capital, mediante la discusión de las relaciones laborales.*
- 7. El trabajador público no puede discutir las condiciones laborales que se le ofrecen, o las acepta o las rechaza.*

<sup>47</sup> Trueba Urbina, Alberto; "Nuevo Derecho del Trabajo", Pág. 263

<sup>48</sup> De Ferrari, Francisco; "Derecho del Trabajo". Pág. 123

## 2. SALARIO



*En la doctrina laboral, el salario es la retribución del trabajador, es lo que el hombre recibe por su trabajo. Nuestra legislación laboral establece que cuando una persona (trabajador) queda obligado a prestar a otra (patrono) sus servicios personales o a ejecutarle una obra, tiene la facultad de recibir a cambio una retribución ya sea en efectivo o bien en especie o de ambos géneros a la vez.*

*Al efecto la totalidad de laboralistas han vertido sus criterios para definir el concepto salario, de donde para Mario Pasco Cosmópolis, se entiende como: "Salario, la contraprestación debida por el empleador por la prestación del trabajo".<sup>49</sup> El mismo autor dentro de la clasificación del salario define como salario mínimo: "La suma menor que se establece como retribución por el trabajo efectivamente realizado, en la jornada máxima legal o contractual, por un trabajador no calificado".<sup>50</sup>*

*Entre otros autores encontramos a Mario Devesali, quien citado por Amauri Mascaro Nascimento afirma que: "El salario es la remuneración correspondiente al hecho de poner el trabajador su energía a disposición del empleador".<sup>51</sup> También de Ferrari sostiene que: "El salario es pago porque el empleado trabaja o porque permanece bajo las órdenes del empleador".<sup>52</sup> Para Lyon-Caen salario es: "Todá suma atribuida por el empleador al asalariado en el marco del contrato de trabajo".<sup>53</sup> Para Antonio Lenus Monterio Fernández: "El salario aparece como la contrapartida de los servicios recibidos o de la disponibilidad de la fuerza de trabajo obtenida durante cierto tiempo".<sup>54</sup>*

*Para Giuliano Mazzoni salario es: "Retribución todo lo que corresponde al trabajador, en dinero o en especie, como compensación de carácter continuativo del trabajo prestado y también a título de compensación por la constancia del trabajo reportado".<sup>55</sup> También José Martins Catharino define el salario como: "La prestación debida a quien pone su esfuerzo personal a disposición de otros por causa de una relación de trabajo".<sup>56</sup> El laboralista José Luis Ferreira Prunes, emite criterio al respecto y manifiesta que: "El salario, que era la contraprestación*

<sup>49</sup> Varios Autores. El Salario, Primera Edición. Tomo II. Editorial Amario M. Fernández, Uruguay 1987.

Pág. 9

<sup>50</sup> Ob. Cit. Pág. 13

<sup>51</sup> Ob. Cit. Tomo I Pág. 57

<sup>52</sup> Loc. Cit.

<sup>53</sup> Loc. Cit.

<sup>54</sup> Loc. Cit.

<sup>55</sup> Ob. Cit. Pág. 58

<sup>56</sup> Ob. Cit. Pág. 59

pagada directamente por el empleador al empleado en razón del trabajo, ahora a ser el pago hecho por el empleador al empleado como consecuencia de contrato de trabajo".<sup>57</sup>

Para Arnaldo Sussekind, el salario es: "A nuestro modo de ver, la retribución debida por la empresa al trabajador, en equivalencia subjetiva con el valor de la contribución de este en la consecución de los fines objetivados por la respectiva tarea".<sup>58</sup>

Continuando en la doctrina laboral y en la vasta conceptualización en lo referente al salario, Octavio Bueno Magano define el salario como: "El conjunto de ventajas habitualmente atribuidas al empleado, de acuerdo con algún criterio objetivo, en contraprestación de servicios prestados, y en cantidad autosuficiente para satisfacer las necesidades propias y de la familia".<sup>59</sup> Para Américo Pla Rodríguez, el salario es: "El conjunto de ventajas económicas, normales y permanentes que obtiene el trabajador como consecuencia de su labor prestada en virtud de una relación de trabajo".<sup>60</sup> Ruprecht considera como salario: "Todo beneficio económico que percibe el trabajador con motivo del cumplimiento de su obligación de trabajar, emergente de la relación de trabajo".<sup>61</sup> El mexicano Mario de la Cueva, considera como salario: "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, o bien una retribución que asegure al trabajador y a su familia una existencia decorosa".<sup>62</sup> El laboralista Guillermo Cabanellas, dice que integran el salario: "El conjunto de ventajas materiales que el trabajador obtiene como remuneración del trabajo que presta en una relación subordinada laboral... y que se integra además por la totalidad de los beneficios que el trabajador obtiene por su trabajo y tiene su origen en la contraprestación que está a cargo del empresario en reciprocidad a la cesión del producto de su actividad por el trabajador".<sup>63</sup>

Entre otros autores encontramos a Lupo Hernández Rueda que considera que el salario es: "Todo tipo de retribución, directa o indirecta, ordinaria, extraordinaria, condicional, complementaria o compensatoria que el trabajador recibe del patrono en virtud de su contrato de trabajo, o por el servicio prestado, o como consecuencia de éste; ..." En síntesis para él, el salario es la retribución que el trabajador percibe por el servicio prestado".<sup>64</sup> Para los autores Bayón Chacón y Pérez Botija, salario: "Es la obligación a cargo del empresario cuyo contenido

<sup>57</sup> Ob. Cit. Pág. 60

<sup>58</sup> Loc. Cit.

<sup>59</sup> Ob. Cit. Págs. 60 y 61. Tomo I.

<sup>60</sup> Ob. Cit. Pág. 80

<sup>61</sup> Loc. Cit.

<sup>62</sup> Loc. Cit.

<sup>63</sup> Ob. Cit. Pág. 81

<sup>64</sup> Ob. Cit. Pág. 81

minimo ha sido legalmente establecido y que tiene como objeto retribuir el trabajo".<sup>65</sup> Y, por último Cide citado por Baltazar Cabazos Flores dice que: "Salario es la renta, provecho o beneficio cobrado por el hombre a cambio de trabajo".<sup>66</sup>

De lo anterior deducimos que, el deber de prestar el trabajo o servicio incumbe y radica únicamente a los trabajadores, de donde se contrapone el deber principal de la clase patronal guatemalteca que consiste en dar una retribución o remuneración la que denominamos SALARIO. En este sentido amplio el salario comprende toda clase de remuneración por determinados servicios prestados; pero en sentido estricto, salario es la remuneración en dinero que recibe el laborante y que le corresponde por el trabajo realizado.

El salario es en la vida real, la fuente única o al menos, principal de ingresos para el trabajador, de cuya circunstancia se desprende que este tiene un carácter alimenticio que constantemente le han reconocido la doctrina y la jurisprudencia; y es así porque constituye el medio de satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia.

El salario es una de las instituciones más importantes del Derecho del Trabajo, su estudio es inquietante por lo que podemos considerar de acuerdo con el Maestro Oscar Najarro Ponce que: "La conceptualización del salario ha sido motivo de diversificación de criterios, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, ya que para algunos se circunscribe a la cantidad monetaria que recibe el trabajador por su actividad únicamente, para otros, abarca además las prestaciones en especie y cualquier otro valor que se le dé al dependiente por causa de su trabajo. Esta última corriente es la que predomina actualmente, bajo la característica de que será salario todo lo que le dé al laborante el empleador como retribución de su trabajo, ya que es su medio de subsistencia y el de su núcleo familiar; todo esto en concordancia con la naturaleza del Derecho del Trabajo".<sup>67</sup>

Aún queriendo estudiar en una forma aislada el concepto de salario, a éste no se le puede separar de su relación económica, toda vez que el valor económico aparece siempre tanto para el patrono como para el trabajador; para este último el salario es la remuneración de su trabajo, pero es un ingreso básico indispensable para él como para la subsistencia de su núcleo familiar. Para el patrono, el salario constituye uno de los factores que se integran en el cálculo de los costos de producción.

<sup>65</sup> Loc. Cit.

<sup>66</sup> Cavazos Flores Baltazar, Lecciones de Derecho Laboral. Editorial Trillas, México, 3ra. Edición 1982. Pág. 159

<sup>67</sup> Varios Autores, El Salario. Estudios de Homenaje al Profesor Américo Pla Rodríguez. Editorial Amalio M. Fernández, Uruguay 1987. Tomo I. Pág. 79.

No podemos soslayar la realidad toda vez que para los patronos, el salario primario, en el sistema de salarios está representado por los salarios que tienen que pagar para asegurar la oferta necesaria de mano de obra, teniendo presente que el salario es el pago a la fuerza de trabajo llamada en general por el patrono, capital circulante. Por lo que la abundancia y baratura de la oferta de trabajo será la condición fundamental que determinará el campo de inversión del capital si se considera el sistema como un todo.

En el presente caso podemos conceptualizar la categoría salario como el conjunto de prestaciones económicas que percibe todo trabajador en Guatemala con motivo de haber cumplido determinadas obligaciones laborales a determinado patrono, ya sea en virtud de un contrato o bien de una relación de trabajo.

### 3. PREVISIÓN SOCIAL



No todos los tratadistas conceptúan a la Previsión Social de igual manera, en virtud de las diversas corrientes existentes y desde ese punto de vista daremos a conocer algunos conceptos de la misma, para luego emitir el nuestro.

Para el tratadista Ernesto Krotoschin, al referirse al concepto de Previsión Social manifiesta: "Entendiéndose por Previsión Social generalmente al conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales dirigidas a ammorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles; fuera del trabajo, su forma principal es el Seguro Social. Aunque se vincule muchas veces con el trabajo prestado y en consecuencia con el Derecho del Trabajo, la Previsión Social no considera estrictamente al trabajo sino que tienen otros propósitos. Piense además de los seguros sociales en planes de vivienda barata, colonización, ahorro, etc."

Nótese que en este concepto, prevalece la Previsión Social como reunión, conjunto de iniciativas privadas o del Estado cuyo objetivo va a consistir en atenuar en el futuro, las incidencias que se pudieran suscitar a los económicamente débiles al encontrarse en un estado de indigencia; su objetivo va a ser aminorar en lo posible la inseguridad, que produce la situación de no tener medios económicos para subsistir.

Por su parte Martí Bufill citado por Guillermo Cabanellas, indica que por Previsión Social debemos entender lo siguiente: "La Previsión Social (antítesis de la imprevisión del descuido, de la dejadez, de la improvisación confiada) constituye una virtud que se considera susceptible de ser enseñada y aprendida".

La característica que define a este concepto es que, la Previsión Social es una cualidad, la cual puede ser enseñada a los seres humanos ya que al existir la Previsión Social, la negligencia, imprevisión no tienen lugar.

Luis Alcalá Zamora y Castillo y Guillermo Cabanellas de Torres, al respecto expresan: "La Previsión Social es el conjunto de instituciones y normas mediante las cuales el Estado y los demás organismos públicos por una parte y las asociaciones sindicales, por la otra, tratan de asegurar la paz social y tutelar, la condición económica, social y moral de los trabajadores".<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Krotoschin, Ernesto "Instituciones del Derecho del Trabajo" Tomo I, Editorial de Palma, Buenos Aires 1947. Pág. 12

<sup>69</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. "Tratado de Derecho Laboral" Tomo IV, Edición el Gráfico, Impresores Buenos Aires, Pág. 939.

<sup>70</sup> Alcalá Zamora y Castillo, Luis, y Cabanellas de Torres, Guillermo. "Tratado de Política Laboral y Social". Tomo III, Editorial Heliasta, S.R.L. Viamonte, Buenos Aires. 1970. Pág. 393

Para ellos el objetivo de la Previsión Social, es asegurar la paz social, tutelar, la economía, la moral y las condiciones sociales de los trabajadores, por medio del conjunto de instituciones estatales y sindicales.

El argentino Pedro C. Sánchez al referirse a la Previsión Social la interpreta de la siguiente manera: "Todos los individuos están expuestos a una serie de contingencias, algunas relacionadas con el trabajo y otras propias de la vida misma, tales como los accidentes, las enfermedades, la invalidez, la desocupación, la vejez, la muerte, etcetera, que de ocurrir traen aparejada la pérdida o disminución de los medios de subsistencia, creando una situación económica afligente al que la sufre y a su familia. La seguridad social consiste en estar a cubierto de tales riesgos, por eso, los sistemas legislativos mediante los cuales se tiende a cubrir a los individuos contra esas contingencias y mantenerlos o mejorarles el standard de vida, se denominan sistemas de Seguridad Social".<sup>71</sup>

Para él consiste en prevenir riesgos tales como accidentes, enfermedades, invalidez, desocupación, vejez, muerte; utiliza como sinónimos los conceptos de Previsión Social y Seguridad Social.

Carlos García Oviedo respecto a la Previsión Social estima que "La Previsión Social constituye una disciplina autónoma, si bien intimamente ligada con el Derecho del Trabajo plasmándose en éste sentimientos propios de una humanidad más civilizada; hay pues paralelismo entre Previsión Social y civilización y lo hay por tanto entre previsión social y organización del trabajo".<sup>72</sup>

El diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, al referirse a la Previsión Social, se pronuncia así: "Un régimen llamado por algunos Seguridad Social, cuya finalidad es poner a todos los individuos de una sociedad a cubierto de aquellos riesgos que les privan de capacidad de ganancia, cualquiera que sea su origen (desocupación, maternidad, enfermedad, invalidez y vejez) o bien que amparan a determinados familiares en caso de muerte de la persona que las tenía a su cargo o que garantizan la asistencia sanitaria".<sup>73</sup>

Tomando en cuenta algunos de los elementos de los conceptos anteriores, haremos un ensayo de lo que a nuestro juicio consiste la Previsión Social, en la siguiente forma: "La Previsión Social es aquella institución que prevé que en el

<sup>71</sup> Sánchez Pedro C. "Curso de Legislación del Trabajo" Ediciones Araujo, Buenos Aires Argentina, 1954. Pág. 382

<sup>72</sup> García Oviedo, Carlos. "Tratado Elemental de Derecho Social". Librería General Victoriano Suárez 46 Madrid. 1934. Pág. 382

<sup>73</sup> Ossorio y Florit, Manuel. "Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales" Editorial Heliasta S.R.L. Viamonte, Buenos Aires, Argentina. Pág. 607

futuro, las personas se encuentren en un estado de indigencia, sin poder labrar su sustento debido a su edad, invalidez; la justicia social, la confiabilidad y la solidaridad entre los hombres y los pueblos hacen que la Previsión social sea una realidad dinámica y una idea real para los trabajadores a quienes protegerá, ya que es un derecho especialmente de los trabajadores".

### 3.1. Aspectos Generales Sobre la Previsión Social

#### *Breves Antecedentes Históricos de la Previsión Social en Guatemala:*

No obstante lo indicado en el apartado anterior, estimamos necesario el presentar una reseña histórica de la Previsión Social y así tener una mejor comprensión del tema. "Todo lo que crea el ser humano, tiende a llevar el signo de su época, ya que es producto del tiempo y del medio en que vivimos; es por eso que ninguna institución, costumbre o forma de cultura puede subsistir si no descansa sobre ideas reinantes y sobre estados definidos y claros de la conciencia colectiva, es por eso que los hombres siempre han aspirado a poder prevenirse o readquirir la capacidad disminuida o perdida a consecuencia de los riesgos y contingencias que les depara la vida, es por ello que todo lo que signifique eliminar la miseria, atenuar el dolor, dársele protección al débil o el establecimiento de niveles elevados y establecidos de vida para las masas y el desarrollo de las organizaciones creadas para defender los intereses comunes y mayoritarios, contra el poder económico, como el Sindicalismo, el Cooperativismo, el Movimiento Universitario, con los cuales la sociedad trata de establecer condiciones decorosas y estables de vida material para todos".<sup>74</sup>

Concretamente sobre los antecedentes históricos jurídicos de la Previsión Social en nuestro ordenamiento legal tenemos: La Ley Protectora de Obreros, primeramente hemos de manifestar que esta ley, contenida en el Decreto Gubernativo número 669, del 21 de noviembre de 1906 tiene como finalidad proteger a los trabajadores contra los llamados riesgos profesionales y no encontramos en esta ley diferencia entre lo que es un accidente y una enfermedad.

En esta ley está contemplado que la trabajadora que dé a luz durante el trabajo, tiene derecho al Seguro de maternidad que cubre derecho a medicinas, asistencia médica y a medio salario durante tres meses.

Otro antecedente de Previsión Social, es el contenido en el Decreto Gubernativo de fecha 22 de julio de 1931, emitido por el General Jorge Ubico por medio de él se creó, la Dirección General de Beneficiencia Pública y Previsión Social. Entre sus objetivos se encontraban: "El control de los hospitales, asilos y centros similares públicos y privados, establecidos o por establecerse, la protección

<sup>74</sup> De Ferrari, Francisco. "Los Principios de la Seguridad Social". Segunda Edición, Editores de Palma, Buenos Aires. 1972. Pág. 61

de los incapacitados, madres indigentes y los niños desamparados, así como de la Previsión Social en las prisiones, formulando los mecanismos necesarios".

La función más importante que se le fijó a la Dirección de Beneficiencia Pública y Previsión Social, se encuentra plasmada en su artículo 22 al preceptuar: "Promoverá la emisión de leyes adecuadas a la protección de los incapacitados, para trabajar por enfermedad, invalidez, ancianidad o algún otro motivo, mediante el Seguro obligatorio en las fábricas, empresas, instalaciones rurales, etcétera; y tendrá a su cuidado la organización administrativa y vida de estas instituciones, el manejo de los fondos, la resolución de las cuestiones que surjan, etcétera. También tendrá a su cargo la protección de los niños desamparados, de las madres indigentes durante la época en que deben reposar y de los ciegos y sordomudos; así como la vigilancia del trabajo de las mujeres y los niños en las fábricas y otras empresas, y la asistencia en caso de enfermedades profesionales".<sup>75</sup>

En cuanto a las cartas magnas, tenemos como ejemplo, a la Constitución de la República Federal, integrada en 1921, por Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica, en la cual encontramos en el capítulo IX un título específico para el trabajo y la cooperación social para dar protección especial al trabajador, a los niños y a las madres obreras y se crea el Instituto de Reformas Sociales que tenía como finalidad armonizar las relaciones entre el capital y el trabajo.

La Constitución de la República de Guatemala emitida el 14 de marzo de 1945, en su artículo 58 consagra "Los principios fundamentales que reglamentan las leyes, la organización del trabajo fijando el salario mínimo de acuerdo a las posibilidades de la empresa y atendiendo las diversas necesidades." En el inciso 14 del artículo anterior se estableció los medios de asistencia y previsión social para todos los trabajadores del Estado e iniciativa privada.

En los artículos 60, 63, 65 y 67, del citado cuerpo legal, reguló la indemnización que debían pagar los empresarios en los casos de los accidentes y enfermedades profesionales que sufrieran los trabajadores, el establecimiento del Seguro Social fue obligatorio, el cual comprendía Seguro contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo; cubriendo la primera etapa del Seguro en forma tripartita por patronos, trabajadores y el Estado; la obligación que tenía el Estado de promover la preparación técnica de los trabajadores y la elevación de su nivel cultural y económico; el apoyo a las cooperativas, reconocimiento del mutualismo; el fomento de construcción de vivienda barata.

La Carta Magna emitida el 2 de febrero de 1956 en el artículo 168 inciso 27, estipula conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley.

<sup>75</sup> Decreto Gubernativo del 22 de julio de 1931

<sup>76</sup> Constitución Política de Guatemala del 14 de marzo de 1945

Mientras que la Constitución de 1965 en su artículo 141 estipulaba: "Se reconoce el derecho a la Seguridad Social para beneficio de los habitantes de la República. Su régimen se instituye en forma nacional, unitaria y obligatoria y se aplicará una entidad descentralizada, con personalidad jurídica y funciones propias de conformidad con su ley y sus reglamentos especiales."

El Estado, los patronos y los trabajadores, tienen la obligación de contribuir a financiarlo y a procurar su mejoramiento progresivo.

El Organismo Ejecutivo consignará anualmente en el presupuesto General de ingresos y gastos, una partida específica para cubrir la cuota del Estado por sus obligaciones como tal, y como patrono para con el régimen de Seguridad Social. Dicha partida, que no podrá ser transferida durante el ejercicio, será fijada de acuerdo con los estudios técnicos respectivos...".

La Constitución Política de Guatemala de 1985, regula en el artículo 100 lo referente a Seguridad Social al preceptuar 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 lo preceptuado por el artículo 88 de la misma Constitución referida, tienen 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 (IGSS), 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 IGSS, debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada...".

El artículo 115 del citado cuerpo legal estipula: "Cobertura Gratuita del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a jubilados. Las personas que gozan de jubilación, pensión o montepío del Estado e instituciones autónomas y descentralizadas tienen derecho a recibir gratuitamente la cobertura total de los servicios médicos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social".

### **3.2. Elementos**

La Previsión Social está integrada por varios elementos, entre los que encontramos los siguientes: El asegurador, el asegurante y el asegurado o beneficiario.

*El Asegurador: Persona individual o jurídica que a cambio de una renta, pensión, prima o premio que le abone el que adquiere el seguro, se hace cargo de los riesgos que puedan sobrevenir a las personas o a las cosas aseguradas y que constituye el objeto del contrato.*

*El asegurador es el Estado o una persona de derecho público y en Guatemala tenemos como ejemplo el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el Instituto de Previsión Militar.*

*El Asegurante: Que va a ser la persona individual o jurídica que otorga el trabajo y a cambio de cuotas patronales y de los trabajadores aseguran beneficios de Previsión Social.*

*El Asegurado: Que es el beneficiario de las prestaciones estipuladas en las leyes y reglamentos de las instituciones que actúan como aseguradores para su seguridad social.*

### **3.3. Principios**

*Entre los más importantes principios de Previsión Social tenemos:*

#### *Principio de Solidaridad Social:*

*Juega un papel de gran importancia, al brindar protección a un pueblo trabajador cuyos componentes no son ajenos los unos a los otros ni en sus necesidades, ni en sus aflicciones, ni en la solución de sus problemas de salud y de seguridad social.*

#### *Principio de Unidad:*

*Este principio tiende a unificar los servicios asistenciales y sanitarios del Estado con los de la Seguridad Social, descansa en la simplificación y ahorro administrativo.*

#### *Principio de Universalidad:*

*Su objetivo es proteger a toda la sociedad, sin importar el rango, sexo, edad, posición social, trata de dar ayuda a todas las personas que necesiten de ella.*

#### *Principio de Subsidiaridad:*

*El Estado es el principal responsable de velar por la Previsión Social de sus habitantes, así como de brindarles Seguridad Social, pero esto no excluye que la Previsión Social pueda estar también en manos de los particulares en coordinación con el Estado o en forma individual.*

### 3.4. Finalidad

Son varias las finalidades de la Previsión Social, entre ellas tenemos necesidad de responder a las aspiraciones del hombre, especialmente del hombre trabajador, para cuidar de su integridad y de su salud a lo largo de su vida y protegerle cuando la adversidad o el paso de los años le incapaciten para el trabajo. Mario de la Cueva considera que: "La Previsión Social es el contenido de una actividad social, pero no ha surgido de la nada, su historia es la historia de la beneficencia, de la caridad y de la asistencia pública, debido a que su fundamento es múltiple; en primer con la nueva concepción del Derecho del Trabajo que es un derecho humano, hecho por y para el hombre su propósito es resolver, el problema de las necesidades del laborante. En segundo lugar con el nuevo concepto de la Sociedad y de la solidaridad social ya que la sociedad no es creación artificial de los hombres, cuyas leyes primordiales son la ayuda, la solidaridad social y la cooperación. La sociedad debe exigir a sus hombres que trabajen y a cambio de su trabajo se les asegura el presente y el futuro. En tercer lugar el cambio operado en las empresas en donde el trabajador no tenía más derechos que los estrictamente derivados de su contrato de trabajo, hoy en cambio el trabajo y el capital tienen derecho propios; la empresa debe producir lo necesario para formar un fondo y de asegurar al trabajador su presente y su futuro."<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Cueva, Mario De la "Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo III. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. Mexico 1954. Pág. 3.

#### 4. PRESTACION



*La seguridad económica del trabajador se crea en base a la remuneración que éste obtiene a cambio de su trabajo; pero cuando el trabajador se ve imposibilitado a obtener un ingreso, por diferentes causas, las prestaciones a que tiene derecho le ayudan a evitar las consecuencias de tipo económico ocasionadas por la pérdida del salario.*

*El Diccionario Usual de Cabanellas al referirse al tema de las prestaciones expresa: "Consiste en dar o no hacer alguna cosa".<sup>78</sup> Carlos Martí Bufill, al referirse a la prestación la conceptúa así: "Puede también servirse acepción de que se da o promete de un pacto o sea la idea de dar define mejor la prestación, pero las prestaciones no son simplemente dar, circunstancia que envuelve la idea de algo material que se entrega".<sup>79</sup>*

*El autor civilista Puig Peña, comenta con respecto a la Prestación lo siguiente: "Es el comportamiento que tiene derecho a exigir el acreedor del deudor, en virtud del vínculo obligatorio".<sup>80</sup>*

*Siempre en relación al concepto de prestación, el Diccionario Enciclopédico de Cabanellas nos dice: "A cada uno de los derechos o beneficios que a los asegurados o favorecidos indirectos se les concede en diferentes seguros sociales".<sup>81</sup>*

*Por su parte, Manuel Ossorio, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales lo define como "Objeto o contenido de un deber jurídico, (Smith J.C.)".<sup>82</sup>*

*Para estos tratadistas la Prestación consiste en un derecho y al mismo tiempo, una obligación jurídica.*

*Carlos Alberto García Rezas, define las prestaciones así: "Las prestaciones sociales vienen a ser los medios de que disponen las personas dentro de la sociedad para defender a la familia de los riesgos que les afectan, y que significan una reducción en la economía de ésta".<sup>83</sup>*

<sup>78</sup> Cabanellas, Guillenno. Tomo V. 12ª Edición. 1977. Editorial Heliasta, S.R.L. Pág. 384

<sup>79</sup> Martí Bufill, Carlos. Derecho Seguridad Social y Prestaciones. Pág. 27 y 28.

<sup>80</sup> Puig Peña, Federico. "Compendio de Derecho Civil Español" Tomo III. Tercera Edición, Editorial Pirámide. Madrid 1976. Pág. 36.

<sup>81</sup> Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo V. Editorial Heliasta, S.R.L. 12ª Edición. Pág. 385

<sup>82</sup> Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta S.R.L. Pág. 603

<sup>83</sup> García Rezas, Carlos Alberto. Tesis "Sistema de Retiro y Prestaciones de los Empleados Públicos en Guatemala", Septiembre 1975.

Nótese que en este concepto, las prestaciones las considera como medio de defensa de la familia contra riesgos que puedan presentarse, los cuales pueden menguar la economía de la misma.

Trataremos de esbozar lo que para nosotros significan las Prestaciones Sociales, en base a los conceptos y definiciones presentados de los diferentes autores: "Las prestaciones sociales se proyectan hacia el futuro, con el fin de minimizar los efectos negativos que inciden en la economía de la familia, cuando por diferentes razones no se cuenta con un salario, las prestaciones ayudan de alguna manera a solventar la penuria y dificultad económica".

#### 4.1. Elementos de las Prestaciones

No siempre coinciden los tratadistas en su criterio respecto a los elementos de las Prestaciones, a continuación daremos a conocer algunos criterios para luego emitir el nuestro.

"Carlos Alberto García R. <sup>83</sup>, sostiene el criterio respecto a los elementos de las Prestaciones, de que éstas están conformadas así:

1. Contingencia Social,
2. Beneficiario,
3. Monto de la prestación,
4. Duración de la Prestación

Por contingencia social se entiende todo acontecimiento o evento determinado de una necesidad individual, amparada por un sistema fundado en la solidaridad social, en razón de sus proyecciones sociales."<sup>84</sup>

**Beneficiarios:** "Son los sujetos de la prestación, es decir aquellas personas para los cuales se concede la prestación económica".<sup>85</sup>

**Monto de la prestación:** Es la cantidad en dinero que recibe el beneficiario, variando el monto de la misma dependiendo del lugar, ya que no todos los países otorgan iguales prestaciones.

**Duración de la Prestación:** Generalmente es vitalicia, a excepción de la indemnización, invalidez temporal, vacaciones, aguinaldo.

<sup>83</sup> García Rezas, Carlos Alberto. Tesis "Sistema de Retiro y Prestaciones de los empleados públicos en Guatemala". Pág. 16.

<sup>84</sup> Cordini, Miguel Ángel

<sup>85</sup> Martí, Bufill, Carlos. Derecho de la Seguridad Social. Las Prestaciones. Pág. 29

Para Nowell Maldonado: "Las prestaciones laborales están constituidas por los elementos siguientes: Oportunas, suficientes, completas, reales y en dinero".

La Enciclopedia Jurídica OMEBA, señala como elementos de las prestaciones: "La posibilidad, licitud, determinación, coercibilidad".<sup>87</sup>

Según nuestra opinión, las prestaciones sociales están conformadas por los siguientes elementos:

1. **EN DINERO:** (excepcionalmente se pueden dar prestaciones en especie como medicinas, alimentos, vestuario, etc.)
2. **DETERMINADAS:** No pueden ser generalizadas se debe determinar, concretar el sujeto beneficiario.
3. **GENERALMENTE NO SON VITALICIAS:** A excepción de la pensión por jubilación
4. **INSUFICIENTE:** Ya que en la mayoría de casos las cantidades otorgadas en concepto de prestaciones sociales no cubren las necesidades económicas del beneficiario y de su familia en forma adecuada.

#### 4.2. Clases de Prestaciones

Dependiendo del grado de desarrollo de un país, así serán las Prestaciones que otorgue a los beneficiarios, protegiéndolos de las vicisitudes que pueden suscitarse; en la legislación guatemalteca, están contempladas prestaciones que protegen a los trabajadores, entre ellas citaremos algunas:

1. Indemnización,
2. Vacaciones,
3. Aguinaldo,
4. Jubilación,
5. Bonificación Anual (Bono 14)
6. Bono Vacacional
7. Prestaciones Post Mortem

#### Indemnización:

Mario López Larrave a la prestación denominada Indemnización le llama:

<sup>87</sup> Nowell Maldonado, Miriam Graciela. Trabajo de Tesis "Ventajas Económicas. efectos de la indemnización de las prestaciones" Guatemala, 27 de octubre de 1983. Pág. 5.

<sup>88</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA, Editorial Bibliográfica, Argentina 1967. Pág. 102

"Derecho reconocido o establecido, por considerar que se encuentra dentro de las garantías mínimas con carácter irrenunciable".<sup>89</sup>



El concepto enunciado por López Larrave en lo que se refiere a la Prestación indemnización, tiene su base legal en el artículo 106 sección octava de la Constitución Política de Guatemala de 1985.

Manuel Ossorio, se refiere a la indemnización como: "Resarcimiento de un daño o perjuicio...". En lo laboral, todos los perjuicios derivados de la relación de trabajo que sufran las partes, de modo principal la trabajadora, se tienen que reparar mediante el pago de las INDEMNIZACIONES, unas veces determinadas concretamente por la ley y otras estimadas judicialmente; así en los casos de accidentes o enfermedades de trabajo, de despido injustificado, de falta de preaviso".<sup>90</sup>

La indemnización, podemos decir que es el resarcimiento del daño o la pérdida en dinero causada al patrimonio de una persona por acciones u omisiones de otra; y por perjuicio se entiende como la ganancia lícita que deja de obtenerse por acciones u omisiones de otra persona.

Partiendo de los conceptos vertidos trataremos de esbozar lo que creemos es la Indemnización: "Va a ser el pago en efectivo que se entrega a una persona por una acción u omisión cometida por otra".

O bien, que la Indemnización es "Una institución regulada en las leyes por medio de la cual se resarce el daño causado a una persona por acciones u omisiones cometidas por otra".

#### Vacaciones:

Para Manuel Ossorio y Florit, las vacaciones las define así: "Cesación de actividades por varios días consecutivos, semanas o lapso mayor, con fines de descanso".<sup>91</sup>

Para él es la interrupción de actividades con el fin de descansar física y mentalmente.

En el sentido etimológico, la palabra Vacaciones, es derivada de la palabra VACAR, la cual viene del latín VACAREM-VACTUM, que significa estar desocupado o libre.

<sup>89</sup> López Larrave, Mario. Tesis "Introducción al Estudio del derecho procesal del trabajo". Pág. 97 y 98. Editorial Universitaria. 1970

<sup>90</sup> Op. Cit. Págs. 374 y 375

<sup>91</sup> Op. Cit. Pág. 774

Guillermo Cabanellas las define como: "El derecho al descanso ininterrumpido variable desde unos días hasta más de un mes que el trabajador tiene, con goce de su remuneración, al cumplir determinado lapso de prestación de servicios".<sup>90</sup> Para él, es el descanso al que tiene derecho el trabajador; dicho descanso puede ser de unos días hasta más de un mes, sin perder ninguna prestación otorgada por la ley, pues únicamente existe suspensión de labores.

#### *Vacaciones No Gozadas:*

Es el derecho del pago de vacaciones que adquiere el trabajador después de haber laborado en forma ininterrumpida por un lapso de tiempo.

Luego de presentados los conceptos vertidos por los diferentes tratadistas, ensayaremos dar un concepto personal al conceptualizar a las vacaciones como: "Descanso físico y mental que el patrono está obligado a dar al trabajador con el fin de que restituya las energías acumuladas durante un año de labores no necesariamente ininterrumpidas, pues se pueden dar circunstancias tales como que el trabajador haya sufrido algún tipo de suspensión, sin que esta circunstancia vea el derecho a gozar de vacaciones".

#### *Características de las Vacaciones:*

Según Guillermo Cabanellas, son: "A) Para el Patrono constituye una obligación de dar; B) Para el trabajador es un derecho y también una obligación, derecho que adquiere al cumplir un año de labores y obligación en el sentido de acatar lo que preceptúa la ley".

Con respecto al patrono, la ley le señala la norma para cubrir esta prestación a sus trabajadores, ya que el patrono está obligado a dar o conceder vacaciones anuales.

C) Es una prestación laboral económica que otorga la parte patronal por medio de la cual reconoce derechos a descansar a sus trabajadores.<sup>91</sup>

#### *Aguinaldo:*

Manuel Ossorio y Florit conceptúa el aguinaldo de la siguiente manera: "Recompensa en metálico que los patronos deban voluntariamente a sus empleados en ocasión de ciertas festividades generalmente las navideñas y de año nuevo. Con el avance de la legislación social, aquellas donaciones graciables evolucionaron en el sentido de la obligatoriedad...actualmente son muchos los países que en sus leyes laborales incluyen e imponen al empleador el pago a todos

<sup>90</sup> Op. Cit. Pág. 251

<sup>91</sup> Op. Cit. Pág. 623

sus dependientes de la doceava parte de total de las retribuciones percibidas por éstos en el curso del año calendario."

En pasadas épocas el aguinaldo constituía una dádiva que el patrono en forma espontánea daba a sus empleados, es decir que constituía una facultad; actualmente el pago de aguinaldo constituye en casi todas las legislaciones del mundo una obligación para el empleador.

El diccionario de la Real Academia Española nos indica que el Aguinaldo es: "El regalo que se da en navidad o que se da en otra fiesta u ocasión".<sup>64</sup>

El aguinaldo forma parte del derecho del trabajo y se encuentra regulado en forma mundial; principió como un regalo que los empleadores otorgaban a sus empleados en días festivos, especialmente las fiestas navideñas y el año nuevo, pero actualmente esta institución se encuentra normada legalmente para trabajadores del Estado y de la iniciativa privada.

#### Jubilación:

Carlos Alberto García Rezas define la Jubilación como Sistema Jubilatorio y expresa que: "Dentro del gran número de prestaciones que forman el sistema de Seguridad Social hay un grupo de prestaciones que reciben una denominación distinta, en virtud de la naturaleza y relación que guardan entre cada una de ellas".<sup>65</sup>

Continúa expresando García Rezas que el Sistema Jubilatorio comprende las siguientes prestaciones: "1. Jubilación o Retiro, que cubre la vejez del trabajador que se retira de sus servicios; 2. Invalidez del beneficiario, que cubre su incapacidad para laborar; 3. Muerte del trabajador sostén económico de la familia, que da lugar a las siguientes pensiones: 3.1 A una cantidad fija para cubrir los gastos del funeral del beneficiario; 3.2 Pensión de viudedad, para la esposa del beneficiario fallecido; 3.3 Pensión de orfandad, para los hijos menores de edad del beneficiario fallecido; 3.4 Pensión a favor de los padres del beneficiario fallecido".<sup>66</sup>

Para él la Jubilación es un sistema dentro del sistema de Seguridad Social. La Jubilación surge en Europa como prestación para los empleados públicos y a medida que transcurre el tiempo y la legislación avanza se logra que adquieran este derecho los empleados de la iniciativa privada.

<sup>64</sup> Op. Cit. Pág. 46

<sup>65</sup> Diccionario de la Lengua Española. Décima Novena Edición. Madrid 1970. Editorial Espasa Calpe. S.A.

Pág. 41

<sup>66</sup> Op. Cit. Pág. 12

<sup>67</sup> Idem Pág. 13

En el Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas, al respecto encontramos:  
"Se entiende por jubilación, retiro del trabajador particular de una función pública, de los derechos a percibir una remuneración calculada según los años de servicio y la paga habida".<sup>46</sup>

Jubilación: "su etimología viene del Latín JUBILATIONIS que significa acción y efecto de jubilar".<sup>47</sup>

#### **Bonificación Anual y Bono Vacacional:**

Serán objeto de estudio en el siguiente capítulo.

#### **Prestaciones Post Mortem:**

Entre estas prestaciones tenemos la pensión por VIUDEZ: Tiene derecho el viudo o viuda del servidor público fallecido, quien debe presentar y llenar los requisitos exigidos por la Oficina Nacional de Servicio Civil, en el caso de los trabajadores públicos.

#### **Pensión por Orfandad:**

Se otorga este beneficio a los hijos del ex-empleado público fallecido, los cuales deben estar legalmente reconocidos, ser menores de edad. En el caso de mayores de edad, se debe acreditar la incapacidad; excepcionalmente tienen derecho los hijos de hasta veintiún años de edad siempre que demuestren que son estudiantes.

#### **Pensiones Especiales:**

Se otorgan siempre que el causante no haya dejado cónyuge, hijos menores o incapaces y tienen derecho a ellas en orden de prioridad: Los padres, los hermanos, nietos, sobrinos menores o incapaces, que al momento de la fecha del fallecimiento del trabajador o pensionado estuvieran bajo su tutela declarada de conformidad con la ley.

### **4.3. Finalidad de las Prestaciones**

Es el de prever la atención de los riesgos y enfermedades que pueden sufrir los trabajadores en el desempeño de sus labores; el objetivo es crear instituciones que sin fines de lucro, cuiden, protejan, amparen y velen por la salud del trabajador y de su familia.

<sup>46</sup> Op. Cit. Pág. 443

<sup>47</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana. Tomo XXVIII Editorial Espasa Calpe, S.A. Pág. 3052.

## CAPÍTULO III

### 1. ANTECEDENTES DE LAS PRESTACIONES SOCIALES EN GUATEMALA

#### 1.1. Generalidades

*Al referirnos a los antecedentes de las prestaciones sociales en Guatemala, aparentemente damos a conocer que éstas surgieron en forma espontánea; que lo individual no tuvo ninguna importancia; y, que cada ente de la sociedad tuvo conciencia de grupo y se encontró, de pronto, dentro de regulaciones legales que le permitieran superar los efectos de los infortunios a través de la prestación social estrictamente interpretada. Sin embargo, al referirnos a los antecedentes de las prestaciones sociales, lo que pretendemos es resaltar la prestación referida dentro del ángulo constitucional y demás leyes que tuvieran alguna repercusión en ese campo, aunque fuera en forma limitativa y en estricta aplicación a determinados grupos de la sociedad guatemalteca.*

*Como en el tema que tratamos, nuestro país cuenta con varios antecedentes legales, ya sean éstos de orden constitucional o por haberse obtenido como consecuencia de la necesidad y preocupación de los trabajadores para procurarse un amparo contra los infortunios, para lo cual se protegieron a nivel de gremios, sociedades, mutualistas, etc., hacemos una ligera referencia a los que consideramos de mayor importancia para el presente trabajo.*

#### 1.2. Antecedentes Constitucionales

*Las Constituciones contienen un conjunto de normas fundamentales que organizan la sociedad política, estableciendo la autoridad y garantizando la libertad, e incluyendo, tanto el conjunto de deberes como de derechos establecidos en forma particular y general para cada ciudadano.*

*Partimos, entonces, de la Constitución de 1823 -emitida- el 27 de diciembre de dicho año-, en la que se estableció el principio de seguridad, término éste que consideramos conlleva el derecho del individuo a ser protegido por el Estado cuando por algún motivo se vea afectado en su salud o trabajo.<sup>101</sup>*

*Posteriormente se abrogaron, crearon y reformaron nuevas constituciones, sin modificar sustancialmente el principio aludido. Fue hasta en 1879 que, mediante la Ley Constitutiva de la República de Guatemala de fecha 11 de diciembre, se amplió el aspecto de seguridad (en general), indicándose en el Artículo 20, que "El Estado fomentará las instituciones de Previsión y solidaridad social y dictará las leyes sobre organización general del trabajo para garantizar*

<sup>101</sup> Digesto Constitucional: Revista del Colegio de Abogados de Guatemala. julio de 1976 a junio de 1978. Pág. 63

la vida y la salud de los trabajadores"<sup>101</sup> regulándose la necesidad de fomentar instituciones de previsión y solidaridad social y dándose las bases para que se promulgasen leyes que protegieran la organización del trabajo y garantizar la vida y salud de los trabajadores.

Al ser reformada la Constitución de la República de fecha 20 de diciembre de 1927, se especificó "que la Ley dispondrá lo necesario para la mayor eficacia y estímulo del trabajo, organizándolo adecuadamente y estableciendo la protección especial que deberá dispensarse a los obreros y trabajadores, para proveer al mejoramiento de sus condiciones físicas, morales e intelectuales, y al incremento de la producción".<sup>102</sup> Se empezó a avizorar por el Estado, que el trabajador debía ser protegido no sólo en su salud, sino también en cuanto a sus condiciones físicas, morales e intelectuales, por constituir éste la base fundamental del desarrollo económico del país.

Esta norma fue repitiéndose posteriormente, complementándose con que se buscaría "el fomento del Crédito y la de la Previsión y asistencia sociales".<sup>103</sup> Consideremos que el fomento del crédito referido tendría que ser para beneficiar a la clase trabajadora, puesto que, de su protección y mejoramiento se ha venido regulando en las constituciones anteriores, como lo hemos observado.

Luego, Guatemala tuvo una etapa en la cual se empezaron a utilizar términos como "bienestar económico y justicia social", "fomento de Instituciones de crédito y previsión Social", para llegar, finalmente a engrandecer y dignificar al trabajador guatemalteco con una serie de conquistas que anteriormente no se habían concebido, y es así como la Constitución de la República decretada en marzo de 1945, expresa en su Artículo 23, que "El Estado protege de manera preferente la existencia humana. Las autoridades están instituidas para mantener a los habitantes en el goce de sus derechos, que son primordialmente la vida, la libertad, la igualdad y la seguridad de su persona..."

Surge así el primer atisbo de una prestación constitucionalmente amparada: la indemnización laboral. Expresándose la obligación patromal de indemnizar al trabajador cuando fuera retirado sin causa justificada, con la suma equivalente a un mes de sueldo o salario por cada año de trabajo continuo, y si los servicios no alcanzaren a un año, en forma proporcional a los meses trabajados, descontando los dos primeros meses que se reputan de prueba, Artículo 58, Constitución de 1945, norma ésta que por primera vez protegió al trabajador del desempleo y generó la obligación del patrono a indemnizar, regulando la forma en que dicha indemnización debería calcularse.

<sup>101</sup> Idem. Pág. 194

<sup>102</sup> Ibidem. Pág. 238

<sup>103</sup> Digesto Constitucional. Artículo 16 Constitución 1944 Pág. 271

La cualidad de ser digna permite y obliga al respecto de la persona, sea su condición social. En este sentido, la Constitución de 1945, a través del Artículo 58 Inciso 11, indica que el patrono "está obligado a indemnizar en la misma forma al trabajador o al empleado que se retirare del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos que rebajen su dignidad de hombre", con lo cual se especificó la consecuencia que generaría para el patrono el conducirse anormalmente en relación al trabajador.

La mayor conquista provocada por la verdadera importancia que se le estaba dando al sector laboral fue la surgida a tenor del Artículo 63 de la Constitución a que venimos haciendo referencia, puesto que, a través de éste se estableció el Seguro Social obligatorio, el que comprendería, por lo menos, seguros contra invalidez, vejez, muerte, enfermedad y accidentes de trabajo, especificándose que para su financiamiento contribuirían los patronos, los obreros y el Estado.

Hubo, entonces, una base legal que permitiría la estructuración y funcionamiento de una entidad que se encargaría de proporcionar el auxilio cuando acaecieran riesgos sociales, a través de prestaciones, como lo veremos más adelante.

En 1956 fue decretada una nueva Constitución, la cual en su Artículo 40 expresó que, "El Estado protege la vida, la integridad corporal y la seguridad de la persona humana. Dará protección especial a las personas que por sus condiciones físicas o mentales se encuentren en posición de notoria desventaja". Norma ésta que permite se siga protegiendo a los hijos que padezcan alguna invalidez congénita o adquirida y para quienes las prestaciones del régimen de seguridad social no imponen ninguna limitación en relación a la edad.

La misma Constitución aludida en su Artículo 92 contiene otra obligación estatal que consideramos amplia la protección en relación a la Seguridad Social, al establecerse que, "El Estado velará por la salud física, mental y moral de la infancia, y dictará leyes y creará las instituciones necesarias para asegurar su protección".

Anteriormente se había regulado sobre la obligación patronal de hacer efectiva una indemnización al trabajador cuando se retirara del trabajo por falta de probidad o abusos del patrono. Así también, dentro de los principios de justicia social contenidos en el Artículo 116, en el inciso 7°. Se estableció que "La ley señalara los casos en que no exista esta obligación del patrono de indemnizar al trabajador por motivo del despido, así como aquellos en que proceda la referida indemnización por despido indirecto". ( ) sea, que, la regulación contuvo la protección a ambas partes para cualquiera de los supuestos que resultarían y que dieran origen a la culminación de la relación de trabajo.

(Observamos, que primero se crearon normas relativas a la seguridad, sin expresar estrictamente en qué consistía ésta, pero creemos que englobaba la

protección al trabajador; luego, se protegió a los inválidos y la posteriormente se abordó el problema de la indemnización por despido, con lo que se protegió el desempleo; y, ahora, mediante la Constitución de la República de fecha 15 de septiembre de 1965, en el Artículo 114 Inciso 19, se estipula la obligación del patrono de otorgar al cónyuge o conviviente, hijos menores o incapacitados de un trabajador que fallezca estando a su servicio, una prestación equivalente a un mes de sueldo o salario por cada año laborado, con lo cual se está protegiendo lo que en el Régimen de Seguridad Social se denomina "Sobrevivencia" y regula claramente a quienes deberá hacerse efectiva la prestación y la forma en que habrá de realizarse.

El mismo Artículo e inciso citado, establece otros supuestos tales como de que si el trabajador sufre el riesgo originado por la muerte y ésta ocurre por causa cuyo riesgo esté cubierto totalmente por el Régimen de Seguridad Social, cesa esta obligación del patrono; y, en caso de que el Régimen no cubra íntegramente la prestación, el patrono deberá pagar la diferencia.

El Estatuto Fundamental de Gobierno de veintisiete de abril de mil novecientos ochenta y dos, publicado y vigente desde el 28 de abril del año en curso, no varió nada el contenido de los artículos transcritos de la Constitución de 1965, tal como se observa en el Artículo 51 Incisos 10, 11, y 17, lo cual permite evidenciar que aún a pesar de haberse operado un cambio tan importante al promulgarse el Estatuto de Gobierno, Decreto Ley 24-82, en lo que a Previsión Social se refiere, el país no ha logrado ningún adelanto.

Si bien se limita la obligación patronal a hacer efectiva la obligación de indemnizar en forma directa a la familia del trabajador, la Constitución delegó en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social la obligación de proteger a la familia del trabajador fallecido, aunque no expresa la causa que justifica la limitación en cuanto al pago de la indemnización por parte del patrono por el hecho de que el trabajador esté protegida por el Instituto al cual financia con sus contribuciones mensuales. O sea que, se limita el monto de la indemnización por tiempo laborado bajo pretexto de que el trabajador está protegido por el Seguro Social al que contribuye obligatoriamente, pues entendemos que, el trabajador contribuye precisamente para gozar de la protección cuando le acaezca un riesgo de carácter social, deviniendo, en consecuencia el derecho a la prestación, de las contribuciones que éste realiza en favor del Instituto, y no del hecho de mantener una relación de trabajo para un patrono que también está obligado al financiamiento del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; y, si éste contribuye, consideramos que es precisamente por los riesgos que el trabajador corre en el desarrollo del trabajo en su beneficio, la cual consideramos no justifica la limitación que se opera en el pago de la indemnización por tiempo servido; y, en cuanto al Estado, éste contribuye por la labor que desarrolla el personal a su servicio y los riesgos que en él corren, y en otro aspecto, contribuye precisamente porque es una obligación estatal velar por la seguridad y bienestar de la colectividad.



### 1.3. Leyes importantes relacionadas con las Prestaciones

Durante el período dictatorial de Manuel Estrada Cabrera, surgió el Decreto número 669 de fecha 21 de noviembre de 1906, que contenía la denominada "Ley Protectora de Obreros y Empleados". Si bien contenía normas de protección social, éstas resultaban antitécnicas. La obligación de indemnizar se atribuyó al jefe del establecimiento y no al patrono; contenía una gradación sobre la incapacidad, denominándosele leve, cuando era mayor de seis días o doce semanas; temporal, cuando excedía de 12 semanas; sin expresar tiempo máximo; y, ambas incapacidades se asimilaban a la enfermedad, a tenor del Artículo 3º.

Además, se proporcionaban medicinas, visitas médicas e indemnizaciones equivalente a la mitad del salario por un período que señalaba la Junta Directiva de la caja "Cooperativa de Socorros", no pudiendo exceder de un año (Artículo 9º.) El término de goce de los beneficios lo fijaban las personas integrantes de la Junta Directiva, los que posiblemente no tendrían la capacidad de conocimientos para determinar en qué momento la prestación debía cesar. Asimismo, la enfermedad, el accidente leve y "accidente de incapacidad temporal", daba lugar a confusiones, porque la incapacidad temporal podría devenir de enfermedad y no forzosamente de un accidente, pudiendo darse también accidentes que no produjeron incapacidad, lo que pudo haber generado arbitrariedades en la práctica.

Por incapacidad permanente, parcial o total, la víctima tenía derecho a una indemnización vitalicia por el 60% de su salario. No se hacía distinción entre un tipo de incapacidad y otro, protegiéndose en igual forma ambas. Esta disposición resulta contradictoria, porque dentro de la gradación que contiene la ley se fijan términos para el derecho a la prestación, y en el último párrafo analizado se dice que la víctima tenía derecho a una indemnización vitalicia equivalente al 60% de su salario, y, como se expresó, no se hacía distinción entre ambos tipos de incapacidad. (Artículo 10).

En caso de muerte del trabajador, la viuda tenía derecho a una pensión hasta del 20% del salario; los hijos hasta el 15% cuando eran menores de 12 años, no pudiendo exceder el monto de la pensión del 60% del salario que correspondía al trabajador. (Artículo 11).

En el pago de funerales del trabajador fallecido no se fijó tope alguno en relación a la cuantía de la prestación, ni se expresó como debía acreditarse que los gastos se habían realizado.

La ley Protectora de Obreros y Empleados fue bastante deficiente en algunos aspectos, sin embargo constituyó un valioso antecedente de la legislación guatemalteca en materia de seguridad social.



### **1.3.1. Ley de Beneficiencia Pública**

Surgió por reorganización de la Dirección General de Beneficiencia, mediante Decreto número 2567 de fecha primero de Agosto de 1941, teniendo dentro de sus atribuciones la protección de la maternidad, la infancia en centros especiales, así como la de los inválidos y ancianos.

Aunque la protección no provino de un sistema de seguridad social, de alguna manera las personas afectadas encontraron la protección requerida mediante la atención médica que fuera necesaria, aunque, en este caso, la prestación únicamente se proporcionó en servicios.

### **1.3.2 Decreto Legislativo de la República de Guatemala, Número 652**

Vimos ya que únicamente la Ley protectora de obreros y Empleados de fecha veintiuno de noviembre de 1906 confería un porcentaje específico del salario a que tendría derecho en concepto de prestación la viuda, o en su caso los menores de 12 años. Por lo demás, no hemos encontrado antecedentes que permitan conocer el máximo a que podría ascender la prestación en casos de daños o muerte. De esa cuenta, el Decreto número 652 vino a superar la laguna legal que se observaba, estableciendo en su Artículo 2º que "los daños causados en las personas cuando no produzcan la muerte serán graduados por expertos - situación que también regulaba la Ley de Accidentes -, y que ... en caso de muerte la indemnización no bajaría de 5,000 pesos por persona". Como puede observarse, se especificó una cantidad mínima para el caso de prestación de muerte, lo cual constituye un avance dentro de la legislación social, aunque la norma no especificó si la forma de pago se haría en forma periódica o global.

### **1.3.3. Ley de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos**

Mediante Decreto Legislativo 1811 de 30 de abril de 1932, se implantó un sistema de previsión social que amparaba a los trabajadores exclusivamente del Estado.

Los beneficios en ella consignados eran de tres clases:

1. Jubilaciones;
2. Pensiones; y,
3. Montepíos

Tenían derecho a la jubilación los funcionarios y empleados que hubieran cumplido 50 años, teniendo como mínimo 10 años de servicios; quienes sirvieran a la Nación por 35 años, cualquiera fuera la edad; los maestros que hubieran laborado por más de 20 años, los que tuvieran 50 años y hubieran desempeñado las mismas funciones durante 10 años o más.

Toda persona que se hubiere jubilado podía ingresar nuevamente al servicio con el solo objeto de acrecer el monto de la prestación, sin perder, la subvención que percibía como consecuencia del derecho adquirido.

Según el Artículo 22 de la Ley citada, tenían derecho a las pensiones, cualquiera fuera la edad, los que padecieran enfermedad crónica, impedimento físico o mental proveniente de las funciones del servicio o influencia del clima y los que carecieran de los medios de subsistencia dentro de su condición social y obligaciones de familia. Si bien el Artículo era amplio y no especificaba qué tipos de enfermedades daban origen a la pensión, la clase de impedimento y su gravedad, basando la prestación en las funciones del servicio o influencia del clima, no cabe duda que constituye un antecedente valioso para el tema tratado, máxime que la mayoría de empleados laboraban para el Estado. Impero, consideramos deficiente la regulación en cuanto a la prestación que se proporcionaba a quienes carecieran de medios de subsistencia, de acuerdo a la condición social y obligaciones de familia, toda vez que, si la ley establecía los casos en que se tenía derecho a las prestaciones, debía hacerse especificado la forma en que se comprobaría la incapacidad para proveerse los beneficiarios por sí mismos de lo indispensable para satisfacer sus necesidades vitales, considerando, por ende, que en dicho aspecto la prestación resultaba imprecisa y la regulación totalmente deficiente.

Ahora bien, en cuanto a los montepíos, tenían derecho a esta prestación los menores de edad no emancipados; la madre viuda, o el padre sexagenario de los empleados públicos que hubieran gozado de pensión, previo comprobación de que carecían de medios de subsistencia.

El montepío se constituyó en "un anticipo de los seguros sociales obligatorios o generales que protegen al trabajador contra los riesgos de enfermedad o invalidez, que le permiten la jubilación o el retiro y proporcional a los que del profesional, empleado u obrero dependían, una estabilidad económica en caso del fallecimiento del cabeza o sostén de familia".<sup>104</sup>

La caducidad del montepío operaba por matrimonio de las mujeres beneficiarias; la mayoría de edad de los varones o bien la obtención de un empleo público. Según se aprecia del texto de la ley, la mujer (hija), seguía protegida aún después de la mayoría de edad, puesto que, nada se dice al respecto, salvo el caso de matrimonio.

Para determinar la extensión de los servicios, se obedecía a las siguientes reglas:

<sup>104</sup> Guillermo Cabanellas. Ob. Cit. Pág. 730. Tomo II



a) Se tomaba el tiempo servido con anterioridad a la vigencia de la ley;

b) El promedio de sueldos o salarios obtenidos durante los últimos 5 años de servicio;

c) Si el beneficiario servía entre 10 y 15 años, la prestación equivalía a la tercera parte de un sueldo promedio, calculado conforme al inciso "b".

Si había servido entre 15 y 20 años, se otorgaban dos quintas partes del sueldo que le correspondía; entre 20 y 25 años, tres quintas partes; entre 25 y 30 años, cuatro quintas partes.

La prestación se limitó al monto de Q300.00, siendo modificada dicha cantidad mediante Decretos 2002, en que se dispuso que ninguna prestación excedería de Q75.00; 2147, en que se autorizaba al Ejecutivo a conceder beneficios mayores de Q300.00, pero sin exceder de Q350.00; estableciéndose, finalmente, en el Decreto número 24 de 30 de noviembre de 1944, que la asignación mínima sería de Q15.00, y la máxima de Q120.00.

El Decreto número 1811 de 30 de abril de 1932, Ley de Jubilaciones, Pensiones y Montepios, es un valioso antecedente de las prestaciones sociales en Guatemala, aunque, por considerarse que dicho Decreto y sus reformas ya no respondían a los propósitos de protección para los trabajadores del Estado que se retiraban del servicio, fuera derogado, por el Artículo 41 del Decreto número 28-70 del Congreso de la República, de fecha 21 de mayo de 1970, que corresponde a la Ley de Clases Pasivas civiles del Estado, sus reformas y su reglamento.

#### **1.3.4. Decreto número 330 del Congreso de la República y sus reformas (Código de Trabajo)**

Por razones metodológicas analizamos el Código de Trabajo contenido en el Decreto número 330 del Congreso de la República de fecha 8 de febrero de 1947 y sus reformas contenidas en los Decretos 570, de 28 de febrero de 1956 y 1441 de 29 de abril de 1971, ambos del Congreso de la República.

Al surgir a la vida jurídica el Decreto número 330 del Congreso de la República, se logró en Guatemala un adelanto por años esperado. Por primera vez se reguló lo concerniente a la contratación individual, los contratos colectivos de trabajo, y, de vital importancia para el tema que tratamos, la suspensión individual de los contratos de trabajo contenida en el Artículo 66 Inciso b) del Código de Trabajo, y 82 Inciso e) del mismo cuerpo legal.

El artículo 65 del Código de Trabajo vigente - que se ha mantenido sin modificación o reforma desde el Decreto 330 del Congreso de la República -, contiene una definición de la suspensión de los contratos de trabajo, en los siguientes términos: "Hay suspensión de los contratos de trabajo cuando uno o las dos partes que forman la relación laboral deja o dejan de cumplir parcial o

totalmente, durante un tiempo, alguna de sus respectivas obligaciones fundamentales (prestación del trabajo y pago del salario), sin que por ello terminen dichos contratos ni se extingan los derechos y obligaciones que emanan de los mismos".

En citado Artículo también se establece que hay suspensión individual parcial de los contratos de trabajo, - que es el tipo o clase de suspensión que nos interesa en el presente trabajo -, cuando se interrumpe la relación de trabajo y una de las partes deja de cumplir sus obligaciones fundamentales, indicándose en el Artículo 66, las causas por las que puede ocurrir esta suspensión y en el caso que nos ocupa, encontramos en el Inciso b) las siguientes: "Las enfermedades, los riesgos profesionales, los descansos pre y postnatales y los demás riesgos sociales análogos que produzcan incapacidad temporal comprobada para desempeñar el trabajo". Se busca proteger no sólo la salud del trabajador, sino el ingreso económico y la estabilidad en el empleo cuando exista incapacidad temporal comprobada debidamente para desempeñar el trabajo, la que nos permita adoptar la posición de Mario de la Cueva, quien afirma que "La estabilidad en el trabajo es la certeza del presente y del futuro, una de las ideas que anuncia una vinculación más íntima y quizá una fusión futura del Derecho del Trabajo y el de la Seguridad Social".<sup>105</sup>

Las obligaciones que, como consecuencia de la suspensión individual parcial, surgen para el patrono son, en caso de que el trabajador esté protegido por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, pagar las cuotas que ordenan los Reglamentos del Instituto; y, en caso no estuviera protegido, darle licencia por un período no mayor de tres meses o hasta su total restablecimiento, siempre que su recuperación se produzca dentro del plazo indicado y de acuerdo a las siguientes reglas:

- a) "Después de un trabajo continuo mayor de dos meses y menor de seis, le debe pagar medio salario durante un mes;
- b) Después de un trabajo continuo de seis o más meses pero menor de nueve, le debe pagar medio salario durante dos meses;
- c) Después de un trabajo continuo de nueve o más meses, le debe pagar medio salario durante tres meses". (Artículo 67 del Código de Trabajo vigente).

La protección se basa sobre los riesgos que produzcan incapacidad temporal, no haciéndose alusión a la "vejez" por considerarse ésta como invalidez permanente o incapacidad permanente prolongada. Ahora bien, las obligaciones del patrono consisten en proporcionar tres meses de licencia al trabajador, y de

<sup>105</sup> Mario de la Cueva, Ibidem. Pág. 219, Tomo 1.

acuerdo a las reglas señaladas, hacer efectivo el número de meses corresponden tomando como base la mitad del salario respectivo.

La ventaja del trabajador afiliado al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en relación al que no lo es, es la de que siempre estará protegido percibiendo un ingreso mensual hasta su total restablecimiento, lo cual no ocurre así en el otro caso en que la obligación patronal es únicamente pagar, ya sea medio salario durante un mes, medio salario durante dos meses, o bien, medio salario durante tres meses.

Analizando el Artículo 67 del citado Código se evidencia que en el mismo existe cierta obscuridad, puesto que, señala la obligación que el patrono de pagar medio salario durante un periodo no mayor de tres meses y, a la vez indica que su obligación persiste "hasta su total restablecimiento, siempre que su recuperación se produzca dentro del plazo indicado", entendiéndose que el único plazo referido es el de tres meses, lo cual nos induce a preguntarnos si es posible que persiste la suspensión después de transcurridos los tres meses en los cuales el patrono hizo efectivos los salarios en la proporción de ley o no persiste dicha suspensión.

De acuerdo a la doctrina, si persiste la suspensión del contrato individual de trabajo, porque "la suspensión de las relaciones de trabajo es una institución derivada de la existencia de circunstancias que impiden la prestación de los servicios y su finalidad es evitar la disolución de las relaciones de trabajo, y, consecuentemente, contribuir a la estabilidad de los trabajadores en sus empleos".

Pero, ¿puede hablarse, entonces, de conservación del empleo dentro de la suspensión del contrato individual de trabajo, aún después de transcurridos el plazo estipulado por la ley? La obligación del patrono no aparece clara en nuestra Ley y consideramos que la solución al problema la da Mario de la Cueva, al decir que, "al concluir la causa que motivó la suspensión, adquiere el trabajador el derecho de regresar a su empleo y el empresario tiene el deber de reinstalarlo en su ocupación. Si el empresario no cumple con su obligación, o sea, si niega la devolución del empleo, se produce un despido injustificado".

De ahí que el mismo Artículo 67 nos remitiera al 82 del Código de Trabajo, artículo éste que posteriormente fuera modificado, pero sus bases han variado poco. Dicho Artículo en su Inciso e) dice: "El patrono que despidió a un trabajador por causa de invalidez permanente o vejez, no está obligado a satisfacer dicha indemnización, siempre que el asalariado de que se trate esté protegido por los beneficios correlativos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y quede devengando, desde el momento mismo de la cesación del contrato, una pensión de invalidez o vejez cuyo valor actuarial sea equivalente o mayor a la expresada indemnización por tiempo servido..." Dicho texto aún se conserva igual, en tanto que en el resto del Inciso varía, puesto que se dice que "Si la pensión que cubra el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social fuese menor, el patrono deberá cubrir únicamente la diferencia. Si no gozare de dicha protección, el patrono queda obligado únicamente a pagar al trabajador la indemnización que le corresponda u

optar por pagarle, desde el acto del despido, una pensión mensual vitalicia que de acuerdo con la expectativa de vida del trabajador, determinada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, sea en total por lo menos igual al monto de la indemnización que le correspondería".

La reforma del Artículo 82 inciso e) del Código de trabajo a que hacemos referencia, fue originada por el Artículo 18 bajo a que hacemos referencia, fue originada por el Artículo 18 del Derecho Presidencial número 570 de 26 de febrero de 1956, notándose en consecuencia los siguientes cambios:

El Artículo 82 Inciso e) del Decreto 330 del Congreso de la República no dejaba al arbitrio del patrono hacer efectiva la indemnización en forma inmediata, o bien, pagar una pensión vitalicia regulada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, sino que ésta debía hacerse efectiva de una sola vez, siempre que no estuviera protegido el trabajador por dicho Instituto.

En la actualidad, siempre en el Artículo 82 Inciso e), en relación al pago de indemnización por parte del patrono, se dice que éste está obligado, en caso el trabajador no esté protegido por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, "a pagar al trabajador la indemnización por tiempo servido que le corresponda".

En leyes anteriores no se reguló el pago de prestaciones por vejez, cuando ésta fuera la causa de retiro del trabajador, lo cual fue superado en el Código actual al expresarse que, "El trabajador que por enfermedad o invalidez permanente o por vejez, se vea imposibilitado de continuar en el desempeño de las atribuciones de su cargo y por cualquiera de esas circunstancias, que debe justificar previamente, se retire, tiene derecho a que el patrono le cubra el cincuenta por ciento de la indemnización prevista en este artículo, siempre que no goce de los beneficios correlativos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, pero si disfrutándolos, éste únicamente le reconoce una pensión cuyo valor actuarial sea menos que la que le correspondería conforme a la regla inmediatamente anterior, de acuerdo con la expectativa de vida que para dicho trabajador fije el indicado Instituto, el patrono sólo está obligado a cubrirle en el acto del retiro, la diferencia que resulte para completar tal indemnización. En el caso de que la pensión que fije al trabajador el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, sea superior o igual a la indemnización indicada en este párrafo, según las normas expresadas, el patrono no tiene obligación alguna".

O sea, que se protege a los trabajadores por enfermedad o invalidez permanente o vejez, debiendo ésta ser debidamente comprobada antes del retiro, lo que genera para el trabajador el derecho a que el patrono le pague el 50% de indemnización, si no está protegido por los beneficios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; y, si lo está y la pensión que el Instituto le otorga es menor que la que le correspondería de acuerdo a la expectativa de vida, la obligación del patrono es pagar la diferencia que surja. Ahora bien, si la pensión que otorga el Instituto es mayor que la que le correspondería al trabajador, tomando siempre como base la expectativa de vida, el patrono no paga nada.

El adelanto que en materia de protección legal se observa en los Artículos citados es el de que con anterioridad no se regulaba lo referente al retiro del trabajador el empleo por enfermedad o invalidez permanente o vejez, existiendo la protección pero cuando se originaba del despido, con lo que, al menos para el trabajador protegido por el Instituto, se viene a asegurar que el patrono pagará la diferencia en cuanto al monto de la indemnización según la expectativa de vida, y, en cuanto al trabajador no afiliado, el 50% de la indemnización por tiempo servido que le correspondería.

De las causas que terminan con los contratos sin responsabilidad para los trabajadores y sin que se extingan los derechos de éstos a sus herederos para reclamar el pago de las prestaciones según el Código de trabajo o los Reglamentos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, nos interesa el Inciso o) del Artículo 85, que establece como causa que termina con los contratos de trabajo, la muerte del trabajador, habiéndose regulado inicialmente en el Decreto 330, que la obligación patronal en este sentido era la de pagar a los herederos o concubina, sin pérdida de tiempo, un mínimo de un mes de salario, cualquiera sea el tiempo de vigencia que tenga el contrato, cuando el trabajador no estuviera protegido por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Como se observa, no podía hablarse de protección para la familia del trabajador fallecido, puesto que, el pago de un mes de salario como mínimo que pudiera percibir el heredero o concubina no venían a satisfacer las necesidades que por la muerte pudieran originarse, dejándose al arbitrio del patrono hacer efectiva una indemnización mayor, lo cual no estaba sujeto a fiscalización por no aparecer regulado en la ley que la obligación patronal fuera mayor.

Superando tal deficiencia, el Artículo 85 del Código de Trabajo actual, expresa que, si los dependientes económicos no tienen derecho por algún motivo a los beneficios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ni el trabajador fallecido era afiliado a dicho Instituto, la obligación del patrono consiste en pagar un mes de salario por cada año de servicios prestados, hasta 15 meses, si la empresa está compuesta por 20 o más trabajadores; o, de 10 meses si la empresa cuenta con menos de 20 trabajadores; expresándose, además, que el pago debe ser igual al monto del salario y deberá hacerse por mensualidades, y en el supuesto de que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social hiciera efectiva una pensión inferior a la que le correspondía otorgar al patrono, éste tiene la obligación de hacer efectivo el complemento de la pensión, también en forma mensual, hasta los límites establecidos.

En términos generales, se habla de dependencia económica, lo cual permite incluir dentro de tal término a las personas que dependieran económicamente del causante, aunque no fueran los herederos o concubina, como se establecía anteriormente; además, se fijó la obligación patronal a hacer efectiva la indemnización hasta un máximo de 15 meses, o 10 en su caso, con lo cual se fijó límite a la prestación y se especificó la forma de pago.

Superando las ventajas contenidas en el Código de Trabajo en relación a la indemnización, el Artículo 114 Inciso 19 de la Constitución de la República vigente desde el 5 de mayo de 1966 hasta el 23 de marzo de 1982, expresa que, "Es obligación del patrono otorgar al cónyuge o conviviente, hijos menores o incapacitados de un trabajador que fallezca estando a su servicio, una prestación equivalente a un mes de sueldo o salario por cada año laborado. Esta prestación se cubrirá por mensualidades vencidas y su monto no será menor del último sueldo o salario recibido por el trabajador. La viuda tendrá este derecho mientras permanezca soltera". Norma ésta que se conserva redactada en la misma forma en el Artículo 51 Inciso 18 del Decreto Ley número 24-82 Estatuto Fundamental de Gobierno, de fecha 27 de abril de 1982.

Si bien limita la protección específicamente al cónyuge o conviviente e hijos menores o incapacitados, consideramos que no por ello deba excluirse a otras personas que dependieron económicamente del causante, agregándose el hecho de que se dejó sin efecto la limitación contenida en el Código de Trabajo en relación al pago de hasta 15 ó 10 mensualidades, en su caso, quedando la obligación patronal regulada en cuanto a que debe hacer efectivo el salario correspondiente a un mes por año laborado.

Establecía además el citado Artículo constitucional y que mantiene vigente su texto a través del Artículo 51 Inciso 18 del Decreto Ley número 24-82, que dice: "Si la muerte ocurre por causa cuyo riesgo esté cubierto totalmente por el Régimen de Seguridad Social, cesa esta obligación del patrono. En caso de que este Régimen no cubra íntegramente la prestación, el patrono deberá pagar la diferencia", norma ésta que ya aparecía en el Código de Trabajo en vigor, y que ya fuera comentada.

En cuanto a la jerarquía de las leyes, la Constitución no prevalece siempre sobre el Código de Trabajo, puesto que, aquella contiene garantías mínimas que tiende a ser superadas por el Código de Trabajo. Ello lo observamos en el Artículo 85 del Código de Trabajo que, al referirse en su Inciso a) a las causas de terminación de los contratos de trabajo, establece la obligación del patrono de cubrir a los dependientes económicos del trabajador fallecido, el importe de un mes de salario por cada año de servicios prestados. En oposición, el Estatuto fundamental de Gobierno, en el Artículo 51, Inciso 17, dice que: "es obligación del patrono otorgar al cónyuge o conviviente, hijos menores o incapacitados de un trabajador que fallezca estando a su servicio, una prestación equivalente a un mes de sueldo o salario por cada año laborado. La jerarquía constitucional no opera, puesto que, el Código de trabajo protege a todos los dependientes económicos del fallecido y no limitativamente al cónyuge o conviviente, hijos menores o incapacitados, siendo la base de nuestro argumento el hecho de que siempre debe favorecerse al trabajador haciendo aplicación del principio "In dubi pro operario, principio éste que ha sido aplicado con acierto en algunos de nuestros tribunales y salas de trabajo y Previsión Social.

## 2. PENSIÓN, JUBILACIÓN Y MONTEPIÓ

Fuera de las diferentes acepciones que los términos o vocablos a estudiar en el presente capítulo, nos concretaremos al concepto jurídico administrativo que nos merece, después de haber consultado y meditado detenidamente cada uno de ellos, para los efectos de una mejor exposición de nuestro trabajo y nada mejor que hacerlo independientemente en primer lugar y luego relacionándolos, a fin de que se hagan más perceptibles y por consiguiente podamos dejar claramente expresado nuestro pensamiento.

La expresión jurídica PENSIÓN, llena todo un contenido de la ley específica que indica: "Suma mensual que reciben los causa habientes de la persona que tuvo derecho a jubilación tanto en el orden civil como militar", según el concepto vertido por el tratadista argentino Juan Ramirez Gronda en su Diccionario Jurídico".<sup>106</sup>

La nueva Enciclopedia Sopena, cita, al referirse a nuestro término que Pensión es voz derivada del Latín Pensio-onem, y expresa: "es la cantidad anual que se da a alguien por méritos y servicios o bien por pura gracia o merced". Se colige de esto, que bajo esta expresión se comprenden las ventajas económicas que disfrutaban ciertas personas, que ya no prestan servicios al Estado o que no los prestaron nunca, pero, se hallan ligadas por razones de parentesco o dependencia con aquellas personas que fueron funcionarios o empleados públicos. Se comprende por tanto al conjunto de las personas que disfrutaban de estos derechos y el cual recibe el común denominativo de CLASES PASIVAS DEL ESTADO.

Como la figura legal toma diversos aspectos en las distintas legislaciones vigentes, se aprecia que existen dos tipos de casos: A) Una, es aquella formada por personas que fueron funcionarios o empleados públicos pero que, por motivos de edad o de incapacidad dejaron de serlo, a éstos se les conoce como: Jubilados o Retirados. B) La otra, es la formada por ciertas personas que merecen o perciben una merced del Estado, por ser allegadas de quienes fueron servidores de dicho Estado, se les nombra genéricamente: Pensionistas o Pensionados.

Lo anterior se desprende del juicioso análisis que hace de la figura legal el tratadista español Carlos García Oviedo, en colaboración con Enrique Martínez Useros en su obra de Derecho Administrativo,<sup>107</sup> análisis que nos ha permitido obtener con mayor claridad un concepto preciso del motivo de nuestro estudio.

Del primer grupo se originan personas que identifican verdaderamente el término jubilación, tal cual la contempla nuestra ley, el segundo grupo comprende a las personas ubicadas dentro de la pensión por montepío, tal como nosotros la tenemos reglada jurídicamente.

<sup>106</sup> Página 609

<sup>107</sup> Derecho administrativo. Páginas 484 y sigs.

Por tanto en uno como en otro caso, la expresión se diluye en razón de la causa que la origina y de ahí su denominación.

El autor Jordana de Pozas, citado por estos autores, manifiesta que por "CLASES PASIVAS - denominación que no tiene traducción exacta en otros idiomas - conocemos nosotros al conjunto de personas que perciben haberes del Tesoro Público, sin prestarle un servicio".<sup>118</sup>

De lo anteriormente expuesto, deducimos, que es complejo el criterio sustentado por los autores españoles y franceses, pues Hauriou, manifiesta que, la pensión es, "una retribución obtenida a base de descuento hecho al funcionario o empleado en el ejercicio de su cargo y por consiguiente, no tiene otra definición que la de retribución diferida, para cuando se retire a la vida pasiva". Se hace necesario establecer la diferencia entre pensión propiamente dicha y pensión por jubilación.

Pensión en el estricto sentido de la palabra será aquella que se otorgue a las personas expresamente citadas en la ley, o sea a quienes por razón de méritos, de tiempo de servicio o bien porque adolecen de alguna enfermedad que los incapacita para continuar ejerciendo el cargo, deben de retirarse del mismo, pero que no por ello han de quedar en el desamparo y la indigencia, y ello debido a que tienen un derecho adquirido conforme a la ley que los protege, y debe hacerse efectivo llegado el caso.

En un sentido más amplio, la pensión abarca a los allegados a la persona que ha desempeñado los cargos públicos y, desaparece físicamente, quedando por ampliación del derecho de sucesión, una obligación precisa del Estado, de amparar por mandato legal a los mismos, siempre que concurren en ellos los requisitos que la misma ley señala, tales: minoría de edad, conservar la viudez el cónyuge o supérstite o no contraer matrimonio los hijos menores, cuando se trate de los padres del causa habiente, pues se necesita comprobar debidamente la dependencia directa entre ambos para los efectos de su subsistencia, así la prestación está debidamente justificada.

Para nosotros, en líneas concretas, éste sería el llamado "Montepío", al que nos referimos más adelante en detalle:

Resumiendo diremos, que esta figura legal es: "Una prestación de naturaleza económico-social, posterior y proporcional, por la cual el Estado en su calidad de patrono, otorga a aquellas personas que han prestado servicios públicos, dentro de los diferentes ramos de la Administración Pública, en atención a sus méritos personales de tiempo de servicio efectivo prestado, edad y solvencia moral, dicha prestación se otorga en vida del jubilado (se denomina jubilación, específicamente para estos casos) y, la cual puede pasar a sus descendientes, cónyuge o descendientes de acuerdo con la norma jurídica existente, siempre y

<sup>118</sup> Tendencias Modernas sobre el Regimen de Clases Pasivas Páginas 28 y sigs. Citado por Garcia Oviedo.



cuando se llenen plenamente los requisitos taxativamente enumerados en la referida.

De manera que puede decirse que la Pensión es el género y la jubilación es la especie, para hacer más gráfica y objetiva nuestra apreciación personal.

La Pensión puede otorgarse de variadas formas, y, en casos diferentes, mientras que la jubilación, que es en síntesis, una forma de pensión, se otorga exclusivamente al servidor público, cuando se da el caso preciso. Las causas repetidas varias veces, se justificarán cuando exista tiempo de servicios máximo, por motivo de enfermedad incurable, por incapacidad o invalidez, etc., pero en todo caso la recibe el, personalmente, directamente, es decir la disfruta, puesto que se otorga en vida.

Aquella pueden obtenerla todos los allegados al servidor público, ésta última solamente él mismo. Es pues, condición personal en cuanto al disfrute de la referida prestación, pero ilustra con claridad al agente activo de la obligación y surte la relación con el agente pasivo: El Estado.

### Concepto de Jubilación

En el sentido propio de este término jurídico, hemos señalado en líneas precedentes, una diferenciación y una identificación del mismo en relación con los otros dos términos: Pensión y Montepío. Ambas figuras existen definidas en nuestro ordenamiento jurídico vigente. Abundaremos algo más sobre el particular, para dejar cerrado este aspecto, afirmando nuestro criterio y aclarando lo controvertido.

La citada Nueva Enciclopedia Sopena, dice: "Jubilación Acción de jubilar del Latin Jubilatio-onem. Pensión o haber pasivo de la persona jubilada" Y añade: "Jubilar, declarar exento de prestar servicio, por razón de edad, o imposibilidad física de un funcionario civil, señalando haber pasivo. Concluye: "Dispensar a una persona por razón de su edad o decrepitud, de ejercicios o cuidados que practicaba o eran de su incumbencia"."

En ambas acepciones se refiere a misma situación jurídica analizada, que es la de la persona directamente relacionada con el servicio público y, la cual dejo de operar, por alguna de las razones personales citadas, provocando la asistencia económica del Estado, para compensarle esos servicios que ya no prestará en lo sucesivo y sin embargo tiene el derecho a la prestación de carácter financiero, proporcional al sueldo o remuneración que percibía normalmente en forma regular. Hay una vinculación entre el servidor público y su ente patronal: El Estado.

---

<sup>109</sup> Ob. Cit. Página 179

*El Dr. Juan D. Ramírez Gronda, cita en su Diccionario Jurídico, el término Jubilación, como : "Acción y efecto de jubilarse. Eximir del servicio (público) por razones de ancianidad o imposibilidad física, a la persona que desempeña o ha desempeñado algún cargo civil, señalándole pensión vitalicia en recompensa de los servicios prestados";<sup>111</sup>*

El espíritu de nuestra ley así lo deja ver en su articulado, aunque no da definición o concepto preciso sobre el particular de acuerdo a lo prescrito por los artículos 3º y 4º del Decreto 28-70 del Congreso de la República de fecha 22 de mayo de 1970, que contiene la Nueva Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Señala dicho cuerpo legal, los casos concretos en los cuales debe y puede aplicarse la prestación jubilatoria a los trabajadores estatales o bien la pensión legal a sus familiares en caso de deceso de aquellos; expresando que, en el caso de las jubilaciones, estas podrán ser por retiro voluntario u obligatorio según el caso particular de cada afectado. Sin embargo, en su texto deja claramente indicado que la prestación aludida, es diferente a la pensión por otras causas, es decir, es una prestación directamente señalada para el trabajador como tal, en los casos encuadrados y comentados con anterioridad. Aparte señala el ordenamiento jurídico, los casos específicos de aplicación de la norma relativa a pensión por deudos del trabajador fallecido, entiendo, con el solo y loable fin de una mejor aplicación de dicha norma al caso concreto en su respectiva oportunidad. Hay una buena disposición legal en este sentido y solo es cosa de recta observancia, una aplicación justa en su momento dado.

En resumen, la Jubilación es una prestación específica de tipo económico social, reconocida por la ley, por la doctrina y por la práctica administrativa, consistente en la obligación estatal, de otorgar en forma mensual, cierta cantidad de dinero, como compensación a los servicios personales prestados por un servidor público, de acuerdo a su trabajo, categoría del mismo, responsabilidad propia del cargo, méritos de quien lo ha ejercido, etc. para que la utilice por el resto de su vida y pueda vivir decorosamente y sin mayores dificultades dentro de su comunidad.

Surge esta prestación, como queda apuntado de una relación de trabajo entre el Estado (Patrón) y su servidor público (Trabajador) que se manifiesta después de cierto tiempo y/o de ciertas condiciones, cual serían la vejez, la invalidez o imposibilidad física de cualquier orden del sujeto pasivo de la prestación, o de ambas a la vez, si nos atenemos a los conceptos anteriores y, a lo visto en la doctrina y en la ley.

Son elementos propios de esta figura legal, a) la relación laboral generada por nombramiento o por elección para el cargo, con base en la ley vigente; b) el tiempo de servicios prestados efectivamente, misino que concretamente establece el ordenamiento jurídico mencionado y, c) El sueldo o remuneración devengado por el trabajador durante los últimos cinco años de su ejercicio civil laboral, ya que

<sup>111</sup> Ob. Cit. Página 1256

con base en estos elementos es que se otorga la prestación posteriormente; puede, asimismo, cuando el caso se presenta, ser la base legal, el hecho clínico-físico de la incapacidad física o mental del trabajador, o su imposibilidad proveniente del mismo ejercicio civil laboral, por condiciones de insalubridad, exceso de trabajo, deficiencias orgánicas, etc., o bien cuando así lo exija su misma naturaleza humana. En todo caso, no existe la voluntad del agente en dichas causas y ello, es conveniente hacerlo notar, porque se puede apreciar mejor lo discutido.

Creemos haber llenado a satisfacción esta primera parte de nuestro trabajo, concluiremos con el comentario relacionado al llamado MONTEPIO, que aunque teóricamente ha desaparecido de nuestro ordenamiento legal, si se da al hablar de pensiones por viudez, orfandad y de carácter especial para los padres dependientes de quienes ejercen cargos públicos.

### Concepto de Montepío

El Diccionario Enciclopédico Ilustrado Sopena, cita textualmente que por Montepío debe comprenderse al "Depósito de dinero, por lo común formado de los descuentos hechos a los individuos de un cuerpo, o de las contribuciones de los mismos, destinado a socorrer a las viudas o huérfanos de quienes lo han constituido o para facilitarles auxilios en sus necesidades".<sup>111</sup>

Por aparte, en la Enciclopedia Práctica de Derecho de Miguel Fenech, encontramos que esta figura legal, es: "Depósito de dinero formado ordinariamente de descuentos hechos a los individuos de un cuerpo, o de otras contribuciones de los mismos, para socorrer a las viudas y huérfanos".<sup>112</sup> El cual coincide en su casi totalidad con el anterior y con el criterio que sobre el particular tenemos nosotros por razón de estudio y de práctica en nuestra administración, ya que mensualmente se toma un porcentaje del sueldo de los servidores del Estado para formar un fondo común el cual se destina exclusivamente para dichos beneficiarios, al morir el trabajador estatal. Dicho descuento tiene carácter de obligatoriedad y dura todo el tiempo que se prestan los servicios civiles y el cual se otorga en forma mensual y proporcional a la naturaleza económica de quienes han de disfrutarlo. En nuestra ley vigente se hace aparecer el Montepío dentro de los artículos 5º, 6º, 7º, y 8º del Decreto 28-70 del C. de la R. que contiene la Nueva Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, ya citado.

En dicho cuerpo de ley, se establece quienes son los obligados beneficiarios del servidor público, causa-habiente y los requisitos relacionados con la prestación.

En términos finales, la institución del Montepío se regula, como institución legal que, persigue el fin primordial de garantizar un fondo común a las

<sup>111</sup> Ob. Cit. Pagina 2329

<sup>112</sup> Miguel Fenech Enciclopedia Práctica de Derecho. Pág. 1500

---

necesidades de los descendientes, el cónyuge superstite o a los padres necesitados del servidor estatal fallecido.

En la práctica administrativa de nuestro país y de acuerdo a los ordenamientos estructurados en el pasado, el Montepío vino a ser una institución deficiente que, solamente llenaba las más ínfimas necesidades de los beneficiarios del servidor público fallecido, y aún es una gracia, de los gobiernos de turno, que una prestación de justicia social.

Actualmente el Montepío está mucho mejor regulado, aunque a mi particular criterio, no llena en la realidad las necesidades fundamentales que toda institución de carácter económico-social debe llenar, inspirada en los fines de su creación y en la naturaleza de su devenimiento: la muerte de un trabajador público en el pleno ejercicio de sus funciones y el desamparo de quienes dependían de él.

Es decir, una institución económico-social de fines proteccionistas fundamentados en la razón, el derecho y la justicia absolutos.

---

## CAPÍTULO IV

### 1. El Montepío en la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala

Como establecimos en el Capítulo anterior las prestaciones se pueden otorgar al trabajador jubilado en forma directa, que es lo que conocemos como pensión por jubilación y pueden ser también otros los que reciban dicha pensión, los beneficiarios, denominándose en este caso Pensión por Montepío, que es el tema que nos ocupa en este trabajo.

Para determinar si se llenan o alcanzan los fines del Montepío, es necesario establecer el espíritu de esta figura de carácter económico-social. Montepío es el Depósito de dinero, por lo común formado por los descuentos hechos a los individuos de un cuerpo, o de las contribuciones de los mismos, destinado a socorrer a las viudas o huérfanos de quienes lo han constituido o para facilitarles auxilios en sus necesidades.

Entendemos que el espíritu del Montepío, es el de proteger a la familia del trabajador, cuando este falte a consecuencia de su muerte y no queden en el desamparo las personas que dependían de él ; sin condicionar en ningún momento esta pensión al hecho de que al ocurrir la muerte del trabajador este haya estado jubilado.

Consideramos que en la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala y en la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala (EMPAGUA) QUE EN LO RELATIVO A PRESTACIONES SE RIGEN POR LA LEY y Reglamento De Prestaciones del Empleado Municipal, modificada por diferentes acuerdos de la corporación Municipal, solo en parte se llenan los cometidos del Montepío.

Decimos en parte porque al ocurrir la muerte de un trabajador jubilado, la pensión que este tenía asignada, previo los trámites administrativos, pasará automáticamente en primer lugar a su cónyuge o persona unida de hecho legalmente, y a los hijos menores de edad o incapacitados, por todo el tiempo que viva el cónyuge o hijos incapacitados o hasta que alcancen la mayoría de edad los hijos menores.

Dicha regulación nos parece acertada, el problema que vemos y con lo cual no estamos de acuerdo es lo relativo a cuando ocurre la muerte de un trabajador activo; en este caso sin importar cuántos años tenga de haber laborado en la Institución, recibirá únicamente aparte de las prestaciones que por ley le corresponden, una ayuda económica de cien quetzales y otra para los gastos funerarios.



Este problema se hace mas evidente cuando el trabajador falleció laborado mas de quince años, puesto que por concepto de indemnización, sólo tiene derecho a un mes de sueldo por cada año de servicios cumplidos, sin que dicha indemnización pueda exceder de quince sueldos.

Es en el caso de la muerte de un trabajador activo, donde no se alcanza el fin del Montepío, ya que aparte de la pequeña ayuda económica que se le da a la familia con motivo de la muerte del trabajador, lo unico que sucede es que las prestaciones a que legalmente tenia derecho el trabajador, las recibe la familia de éste, por lo que pasado un tiempo los familiares que dependían de él quedarán desamparados ya que lo que reciben, sólo cubrirá temporalmente sus necesidades.

Situación por la cual cuando a partir del mes de Julio de 1992, según acuerdo de la Corporación Municipal se estableció un descuento del 5% mensual de los salarios ordinarios de los trabajadores tanto de la Municipalidad de la ciudad de Guatemala, como de la Empresa Municipal de Agua de la ciudad de Guatemala (Empagua), al cual se le denominó Montepío.

En dicho acuerdo se argumenta que los fondos que se obtengan de los descuentos servirán para sufragar los gastos de las pensiones para los jubilados y sus beneficiarios.

Sin embargo, a la fecha no sólo no se ha obtenido mejora alguna, sino que el descuento se les sigue haciendo a los propios jubilados, por lo que dicho descuento lejos de traerles un beneficio, el cual es el fin y el espíritu del Montepío, es un claro perjuicio a su economía.

Por otro lado a los trabajadores que por cualquier motivo terminan su relación laboral, ya sea con la Municipalidad o con EMPAGUA, no se les devuelve lo que se les ha descontado por concepto de Montepío.

Cuando empezó a hacerse dicho descuento, a pesar de que venía a lastimar aún más el ya maltratado bolsillo de los trabajadores municipales, se tuvo la esperanza de que se obtendría alguna mejora al momento de jubilarse o para sus beneficios al ocurrir su muerte.

Por lo anterior, es evidente la necesidad de reglamentar la Pensión por Montepío en la Municipalidad de la ciudad de Guatemala y en la Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA), para poder así alcanzar los fines para los que se estableció esta figura económico-social y de esta manera contribuir en mejor forma a cubrir las necesidades de las familias de los trabajadores.

2. Como una pequeña contribución a esta problemática se presenta en continuación un proyecto de Reglamento de la Pension por Montepío en la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala y en la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala (EMPAGUA):

**Corporación Municipal  
Ciudad de Guatemala**

**REGLAMENTO DE MONTEPIO**

**La Corporación Municipal de la Ciudad de Guatemala.**

**Considerando:**

*Que el fin de las prestaciones es el de prever la atención de los riesgos y enfermedades que pueden sufrir los trabajadores en el desempeño de sus labores; el objetivo es crear instituciones que sin fines de lucro, cuiden, protejan, amparen y velen por la salud del trabajador y de su familia.*

**Considerando:**

*Que el Montepío se regula como institución legal que persigue el fin primordial de garantizar un fondo común a las necesidades de los descendientes, el cónyuge superstite o a los padres necesitados del servidor público fallecido.*

**Considerando:**

*Que por falta de un reglamento que regule todo lo relativo a esta figura económica-social, a la fecha los trabajadores jubilados, ni los beneficiarios de los ya fallecidos han recibido ninguna prestación, que provenga del fondo acumulado por los descuentos hechos en concepto de Montepío.*

**Considerando:**

*Que por lo anteriormente expuesto, se hace necesario, justo y urgente que se emita un reglamento que norme todo lo relacionado con el Montepío, a fin de alcanzar los fines de su creación.*

**Por lo tanto:**

*Con base en lo considerado y lo dispuesto en los artículos 253 y 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, 2, 3, 6, 39, 40 incisos a) y W), 52 y 69 del Código Municipal (Decreto 58-88 Congreso de la República).*

**Acuerda:**

*Emitir el siguiente:*

**REGLAMENTO DE MONTEPIO**

**PARA LOS TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE GUATEMALA Y DE LA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA DE LA CIUDAD DE GUATEMALA (EMPAGUA)**

**Artículo 1:** *Este reglamento rige todo lo relativo a las pensiones que causen a favor de sus familiares, los trabajadores de la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala y de la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala.*

**Artículo 2:** *El cónyuge o persona con quien esté unida de hecho legalmente, los hijos menores de edad o incapacitados y los padres que dependan económicamente de él; gozarán de los beneficios establecidos en el presente reglamento cuando ocurra la muerte de un trabajador de los que se refiere el artículo anterior.*

**Artículo 3:** *El derecho a pensión por Montepio se adquiere después de que se le efectúe el primer descuento por este concepto, en el porcentaje autorizado.*

**Artículo 4:** *El financiamiento del régimen de Montepio será cubierto con el descuento mensual del cinco por ciento de los sueldos ordinarios de los trabajadores a que se refiere el artículo uno de este reglamento.*

**Artículo 5:** *Para el cálculo de las pensiones por Montepio se tomará como base el promedio de los salarios devengados durante el último año de servicios prestados o su porcentaje si no se hubiera cumplido dicho periodo.*

**Artículo 6:** *El monto de las pensiones se calculará aplicando al promedio a que se refiere el artículo anterior la siguiente tabla:*

De un mes a menos de cinco años,  
un Salario mensual por cada año laborado o el porcentaje  
respectivo si no se ha completado el año.

AÑOS DE SERVICIO	PORCENTAJE %
5	15
6	18
7	21
8	24
9	27
10	30
11	34
12	38
13	42
14	46
15	50
16	54
17	58
18	62
19	66
20	70
21	74
22	78
23	82
24	86
25	90
26	92
27	94
28	96
29	98
30 o más	100





**Artículo 7:** El monto de la pensión por Montepío, corresponderá a la viuda o viudo incapaz, pero si hubiere hijos menores o incapaces legalmente declarados, corresponderá a la viuda el cincuenta por ciento (50%) de la pensión indicada y el otro cincuenta por ciento (50%) se distribuirá en partes iguales entre los mencionados hijos del causante y a la falta de cónyuge superstite o hijos menores o incapaces, el monto total de la pensión le corresponderá a los padres del difunto, si éstos dependían económicamente de él. Al extinguirse la pensión de los hijos del causante por llegar a la mayoría de edad, dicha prestación incrementará la que le corresponde a la viuda.

**Artículo 8:** El derecho para obtener cualquiera de los beneficios contenidos en el presente reglamento prescriben a los cinco años, desde la fecha del fallecimiento del causante. No corre el término de la prescripción contra menores o incapaces, mientras éstos no tengan representante legal.

**Artículo 9:** Si transcurridos seis meses incluyendo el mes de enero, no presentaron el certificado de supervivencia, perderán el derecho a seguir disfrutando la pensión correspondiente al ejercicio fiscal respectivo; y si es en el ejercicio siguiente no presentaren dicha constancia, durante el indicado término de seis meses, perderán definitivamente el derecho a seguir gozando del beneficio que este reglamento establece.

**Artículo 10:** Durante el mes de enero de cada año los beneficiarios deberán comprobar su supervivencia en la Unidad de personal correspondiente.

**Artículo 11:** Los beneficios correspondientes a la Pensión por montepío, se extinguen:

1. Por fallecimiento del beneficiario
2. Por contraer nupcias la viuda o madre soltera del causante, y;

---

3. Porque los hijos menores lleguen a la mayoría de edad, salvo incapacitados.



**Artículo 12:** El presente reglamento entrará en vigor ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

Dado en el Salón de Sesiones "Miguel Ángel Asturias", del Palacio Municipal a los -----días del mes de -----de mil novecientos noventa y -----.

\_\_\_\_\_  
**Secretaría Municipal**

\_\_\_\_\_  
**Alcalde Municipal**

---

## CONCLUSIONES

- Primera:** *Que el campo de las Jubilaciones, Pensiones y Montepios se ubica jurídicamente dentro del Derecho Administrativo Guatemalteco por la naturaleza de su esencia y los fines que persigue.*
- Segunda:** *Que en ningún momento debe considerarse como una dádiva o regalo por parte de la Municipalidad o Empagua las prestaciones, por cuanto no es un favor, sino una obligación reconocer que todo ser humano tiene derechos consagrados constitucionalmente, en razón del trabajo prestado, sin que ello implique menoscabo de la seguridad en integridad de la Municipalidad y de Empagua.*
- Tercera:** *Debe revisarse lo relativo a la pensión que debiera darse a los beneficiarios de los trabajadores municipales que fallecen cuando están activos, ya que por falta de fundamento legal no la disfrutan.*
- Cuarta:** *A la fecha el pago que debiera darse a los trabajadores municipales por pensión por Montepio, se haría con los descuentos que se les hacen mensualmente por este concepto, lo cual grava fuertemente los presupuestos familiares y es injusto porque los beneficios percibidos del trabajo realizado están en la Administración y no en los particulares, debe evitarse pues, gravar en la forma que se hace actualmente los sueldos y salarios del trabajador.*
- Quinta:** *A la fecha ni los trabajadores jubilados, ni sus beneficiarios, cuando ha ocurrido su muerte han recibido ningún tipo de prestación, por lo que lejos de obtener un beneficio lo único que han obtenido es un perjuicio económico, pues a pesar de estar jubilados se les sigue haciendo el descuento.*
- Sexta:** *Con los descuentos que desde el mes de julio de mil novecientos noventa y dos se les hace a los trabajadores de la Municipalidad de la ciudad de Guatemala y de la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala (Empagua), se ha formado un fondo cuyo fin es incierto sino se regula, ya que cuando un trabajador activo muere, a su familia no se le da ninguna prestación por concepto de Montepio y cuando un trabajador se retira o por cualquier motivo se termina su relación de trabajo no se le devuelve lo que se le ha descontado.*

- 
- Séptima:** *Actualmente, en la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala y en Empagua, cuando ocurre la muerte de un trabajador, si estaba jubilado los beneficiarios reciben la pensión a él asignada; pero si el trabajador estaba activo, los beneficiarios solo reciben las prestaciones que legalmente le corresponden y una pequeña ayuda económica consistente en cien quetzales y los gastos funerarios, por lo que al poco tiempo su familia quedará desamparada.*
- Octava:** *Es evidente la necesidad de reglamentar el Montepío en la Municipalidad y en Empagua para beneficio de los familiares que dependen económicamente del trabajador municipal y que cuando ocurre su muerte quedan desamparados; y poder así alcanzar el fin de tan importante instituto económico-social como lo es el Montepío.*

---

## BIBLIOGRAFÍA

1. *Alcalá Zamora y Castillo, Luis y Cabanellas de Torres, Guillermo. "Tratado de Política Laboral y Social". Tomo III, Editorial Heliasta, S.R.L. Viamonte, Buenos Aires, 1970.*
2. *Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. 5ª. Edición, Buenos Aires, Depalma, 1955.*
3. *Bielsa Rafael. Derecho Administrativo y ciencia de la Administración. legislación administrativa. Argentina, 2da. Edición. Buenos Aires, J. Lajovane, 1929.*
4. *Buitrago C. Luis A. Régimen Jurídico de los Empleados Públicos. Buenos Aires, Depalma, 1979.*
5. *Canasi, José. Derecho Administrativo. Volumen I, Editorial Porrúa, México, 1972.*
6. *Cabanellas de Torres, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. Tomo IV, Edición El Gráfico Impresiones, Buenos Aires, 1982.*
7. *Castillo González, Jorge Mario. Derecho Administrativo. Editorial Impresos Industriales, Guatemala, 1984.*
8. *Carvazos Flores, Baltazar. Lecciones de Derecho Laboral. 3ra. Edición, Editorial Trillas, México 1982.*
9. *Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomos I y II, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1954.*
10. *De Ferrari, Francisco. Derecho del Trabajo. Editorial de Palma, Buenos Aires, 1952.*
11. *De Ferrari, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. Segunda Edición, Editores De Palma, Buenos Aires, 1972.*

- 
12. *Deveaf, Mario. Tratado de Derecho del Trabajo, Editorial La Ley, Buenos Aires 1964-66.*
  13. *Diez, Manuel María. Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1974.*
  14. *Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1978.*
  15. *García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo, Librería General Victoriano Suárez, Madrid, 1968.*
  16. *García Oviedo, Carlos. Tratado Elemental de Derecho Social. Librería General Victoriano Suárez, Madrid, 1934.*
  17. *García, Alfonso. Curso de Derecho del Trabajo. Editorial Astea, Buenos Aires, 1992.*
  18. *Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Editorial Porrúa, México, 1965.*
  19. *Krotoschin, Ernesto. Instituciones del Derecho del Trabajo. Tomo I, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1947.*
  20. *López Larrave, Mario. Breve Historia del Derecho Laboral Guatemalteco. Editorial Universitaria, Guatemala, 1979.*
  21. *Marti Bufill, Carlos. Derecho de la Seguridad Social y Las Prestaciones.*
  22. *Meza Duarte, Eric. Breve Introducción al Derecho Administrativo. Guatemala, 1970.*
  23. *Osorio y Florit, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta, S.R.L., Viamonte, Buenos Aires, Argentina.*
  24. *Puig Peña, Federico. Compendio de Derecho Civil Español. Tomo III, Tercera Edición, Editorial Pirámide, Madrid, 1976.*

- 
25. Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas. Segunda Parte. Editorial Porrúa, México, 1960.
  26. Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Botas. México, 1948.
  27. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1960.
  28. Pérez Botija, Eugenio. Derecho del Trabajo. Segunda Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1950.
  29. Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Botas, México, 1948.
  30. Sánchez, Pedro C. Curso de Legislación del Trabajo. Ediciones Araujo, Buenos Aires, 1954.
  31. Varios Autores. El Salario. Primera Edición, Tomo I y II, Editorial Amarró M. Fernández, Uruguay, 1987.
  32. Diccionario de la Lengua Española. Décimo Novena Edición, Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid, 1970.
  33. Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana. Tomo XXVIII, Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid, 1970.
  34. Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliográfica. Argentina, 1967.
  35. Digesto Constitucional. Revista del Colegio de Abogados de Guatemala, Julio 1976 a Junio 1978.
  36. García Rezas, Carlos Alberto. Tesis "Sistema de Retiro y Prestaciones de los Empleados Públicos en Guatemala". Editorial Impresiones Guzmán, Guatemala, Septiembre 1975.
  37. López Larrave, Mario. Tesis "Introducción al Estudio del Derecho Procesal del Trabajo". Editorial Universitaria, Guatemala, 1978.

- 
38. Nowel Maldonado, Miriam Graciela. Trabajo de Tesis "Ventajas Económicas. efectos de la indemnización de las prestaciones". Editorial Del Cid, Guatemala, Octubre 1983.
  39. Constitución Política de la República de Guatemala. Tipografía Nacional, 1965.
  40. Código Municipal. Decreto 58-88 del Congreso de la República.
  41. Ley de Servicio Civil. Decreto 1748 del Congreso de la República.
  42. Constitución Política de la República de Guatemala. Tipografía Nacional, 1985.
  43. Código de Trabajo. Decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala, Tipografía Nacional, Guatemala, 1961.