

Lizandro Acuña ◀ Protección de la autonomía del IGSS por la Corte de Constitucionalidad



## Perspectiva

# Protección de la autonomía del IGSS por la Corte de Constitucionalidad

Lizandro Acuña

Área de Justicia y Seguridad Ciudadana / IPNUSAC

### Resumen

El artículo se enfoca jurídicamente en la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala ha conferido al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; se refiere a cómo durante algunos gobiernos se vio amenazada por acciones que pusieron en la palestra a la Corte de Constitucionalidad, la cual emitió sentencias objeto de análisis en el estudio.

### Palabras clave

IGSS, autonomía, Corte de Constitucionalidad, seguridad social, poder público.

### Abstract

The article focuses legally on the autonomy that the Political Constitution of the Republic of Guatemala has conferred on the Guatemalan Social Security Institute; It refers to how during some governments it was threatened by actions that brought the Constitutional Court to the fore, which issued judgments that were analyzed in the study.

### Keywords

IGSS, autonomy, Constitutional Court, social security, public power.

---

Lizandro Acuña ◀ Protección de la autonomía del IGSS por la Corte de Constitucionalidad

---

## Antecedentes

**E**l Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) es una institución cuya autonomía fue consagrada por los constituyentes en la Constitución decretada el 11 de marzo de 1945. Esa autonomía se ha mantenido en los siguientes textos constitucionales que ha tenido el país (1956, 1965) y conservó vigencia en la Constitución Política de la República Guatemala (CPRG) de 1985 y sus reformas en 1993. Esa autonomía se diferencia porque, al igual que la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), el Banco de Guatemala (BANGUAT), la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG) y el régimen municipal, nace en medio de un proceso de transición a la democracia en Guatemala.

Para comprender la naturaleza de esa autonomía constitucional es importante anotar la clasificación de las autonomías en el andamiaje constitucional y por la norma legal. En esa línea se delimita la autonomía constitucional u orgánica y la autonomía legal.

## Autonomía constitucional u orgánica y autonomía legal

Al respecto el tratadista en derecho constitucional Francisco Zúñiga Urbina, en su artículo “Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias (a propósito

de las aporías de la ‘democracia constitucional’)”, refiere:

En la doctrina nacional se ha sostenido que el reconocimiento constitucional de los órganos dotados de autonomía los sitúa en el mismo nivel que los demás órganos estatales creados directamente por el Poder Constituyente, lo cual impide homologarlo a los entes públicos originados a nivel legal y menos subordinarlo, en el cumplimiento de sus funciones, a las decisiones de estos organismos, especialmente cuando se trata de los que integran la administración del Estado, ya que esto implicaría eliminar la jerarquía



---

Lizandro Acuña ◀ Protección de la autonomía del IGSS por la Corte de Constitucionalidad

---

y desconocer la autonomía del organismo, la que resulta decisiva para desempeñar sus funciones constitucionales y, de esta manera, contribuir a la consecución del bien común... (Zúñiga, 2007).

El estudioso delimita la relevancia de la autonomía constitucional, otorgada a las instituciones a las cuales se les ha sido conferida por el constituyente en el marco normativo de la ley suprema, estableciendo una clara posición tutelar al colocar dicha autonomía en una misma línea jerárquica entre las instituciones dotadas de ésta. En el caso de Guatemala, por los constituyentes de 1985.

Zúñiga hace otra importante reflexión al indicar que la autonomía constitucional impide la homologación y subordinación en su funcionamiento y administración a las decisiones de entes públicos creados de manera legal y que forman parte de la administración del Estado. Esta autonomía garantiza el funcionamiento y cumplimiento de las instituciones en aras de contribuir al fin supremo del Estado, “la

realización del bien común”, como lo establece el artículo primero de la CPRG.<sup>1</sup>

## Autonomía constitucional otorgada al IGSS

Teniendo una visión de las dos autonomías referidas es importante delimitar la naturaleza de la autonomía del IGSS, que nace con el reconocimiento constitucional por el Estado de Guatemala del régimen de seguridad social. Sistema que concreta la obligación del Estado a garantizar la prestación de un deber positivo hacia los trabajadores afiliados a la institución.

En concordancia con lo descrito en el párrafo que antecede, el artículo 100 de la CPRG establece: “ARTICULO 100. Seguridad social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria” (Asamblea Nacional Constituyente, 1985).

---

1. Artículo 1. Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.



---

Lizandro Acuña ◀ Protección de la autonomía del IGSS por la Corte de Constitucionalidad

---

En esa línea, la autonomía que el constituyente otorgó al IGSS se fundamenta en el segundo párrafo del artículo citado que preceptúa: “La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse...”(ibídem).

Toda institución autónoma debe cumplir con requisitos esenciales establecidos en el propio cuerpo constitucional, entre estos: deben regirse por su propia ley, reglamento o estatutos, que les dota de personalidad jurídica; lo que significa que administran su patrimonio y ejercen sus funciones administrativas con estricta observancia al respeto de la CPRG y de su ley orgánica, en concordancia con el andamiaje jurídico vigente.

Referente al caso que nos ocupa, la naturaleza ordinaria del IGSS nace con el Decreto 295 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, vigente a partir del 28 de octubre de 1946.

El decreto en mención establece en su artículo primero lo siguiente:

Creación y objeto

Artículo 1. Créase una institución autónoma, de derecho público, con personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es la de aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala y con fundamento en el artículo 63 de la Constitución Política de la República..., un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social de conformidad con el sistema de protección mínima (Congreso de la República de Guatemala, 1946).

Como se ha hecho referencia, la ley especial y los reglamentos que desarrollan la misma regulan todo lo concerniente al funcionamiento del IGSS como institución autónoma, cumpliendo con los requisitos obligatorios establecidos en el cuerpo normativo constitucional, garantizando su independencia funcional dentro de los requisitos ya descritos.

No se entra al análisis de la organización del IGSS por estar regulado en su ley orgánica,



---

Lizandro Acuña ◀ Protección de la autonomía del IGSS por la Corte de Constitucionalidad

---

que establece su Junta Directiva como órgano máximo en la toma de decisiones, aunado a la competencia externa en nombramientos que el mismo cuerpo legal regula.

## Precedentes de la Corte de Constitucionalidad en defensa de la autonomía funcional del IGSS

La Corte de Constitucionalidad (CC) tiene asignadas sus funciones en la CPRG, entre estas las especiales establecidas en el Artículo 268, que preceptúa:

ARTICULO 268. Función esencial de la Corte de Constitucionalidad. La Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional; actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y la ley de la materia (Asamblea Nacional Constituyente, 1985).

Como se aprecia, la CC es una institución colegiada y tribunal superior en materia constitucional, juega un rol preponderante en la defensa de las garantías otorgadas en la parte dogmática y orgánica de la CPRG.

En función del principio de separación de poderes concerniente a la competencia de los órganos del Estado, a la CC le compete la protección de los principios de supremacía y rigidez establecidos en la Carta Magna, generando el equilibrio del poder público dentro de los límites que la ley y la Constitución les faculta.

En esa línea de ideas y para ser específico en cuanto a la autonomía que la CPRG ha otorgado al IGSS, es importante citar algunos precedentes que el máximo tribunal constitucional ha sentado; como consta en las siguientes sentencias:

El artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece en su tercer párrafo que la aplicación del Régimen de Seguridad Social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad

---

**Lizandro Acuña ◀ Protección de la autonomía del IGSS por la Corte de Constitucionalidad**

---

jurídica, patrimonio y funciones propias. Esta autonomía implica la no interferencia de organismo o entidad alguna en cualquiera de sus funciones, ya que de lo contrario se estaría atentando contra ella (Corte de Constitucionalidad, 1991).

El fin supremo del Estado es la realización del bien común y, entre otros institutos para alcanzarlo presta la seguridad social a los ciudadanos, la que por mandato legal le corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y se encuentra instituida como una función pública, nacional, unitaria y obligatoria (Corte de Constitucionalidad, 2008).

Las sentencias ratifican la tutela del régimen de seguridad social y delimitan que el mismo corresponde al IGSS como institución autónoma, estableciendo la limitante de no interferencia de organismos o entidades relativas al funcionamiento de la institución; de darse, el máximo órgano constitucional estima que dicha acción estaría atentando contra su autonomía.

En esa línea la CC hace otra interpretación importante, al delimitar con claridad la función del IGSS como pública, nacional, unitaria y obligatoria, ratificando con ello la no interferencia en su funcionamiento y administración; por lo tanto, de darse, se está atentando contra su autonomía. Además, el tribunal constitucional establece que la función va ligada a la protección de la persona, específicamente a sus socios afiliados que cumplen con su aporte, contribuyendo con ello a alcanzar el fin supremo del Estado, “la realización del bien común”.

No obstante, a pesar de las sentencias citadas, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social se ha visto amenazado en su autonomía durante la historia de la era democrática. Para ejemplificar se refieren acciones emprendidas por algunos gobiernos, con la intención de intervenir al IGSS o tomar decisiones con interferencia que desvirtúan procedimientos establecidos en su ley orgánica.

El primer hecho de interferencia y posible vulneración de la autonomía del IGSS se dio en el gobierno del expresidente [de facto] Efraín Ríos Montt, cuando el entonces mandatario ordena

---

**Lizandro Acuña ◀ Protección de la autonomía del IGSS por la Corte de Constitucionalidad**

---

que el Gobierno Central en búsqueda de promover el mejoramiento del Régimen de Seguridad Social, ... dispuso modificar temporalmente su organización, es así como surgió la Intervención del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, acordada por medio del Decreto Ley 120-82 con vigencia a partir del 1 de enero de 1983, el cual a su vez fue modificado por el Decreto Ley No. 1-83; quedando en consecuencia la Intervención a cargo de un interventor y tres sub interventores nombrados por el señor Presidente de la República, y consecuentemente disuelta la Junta Directiva en funciones (IGSS, 1983).

En julio de 1984 se conformó la Asamblea Nacional Constituyente, la cual promulgó una nueva Constitución de la República y con ella se consagra en el cuerpo constitucional el artículo 100 que dio vida al IGSS como institución autónoma.

Otro precedente que involucra nuevamente la autonomía del IGSS consta en la vista para dictar sentencia sobre el planteamiento de inconstitucionalidad parcial del artículo 1° del Decreto 545 del

Presidente de la República, que según la literal e) y f), establecen:

en tal virtud, el Artículo 1°. del Decreto 545 restringe, tergiversa y disminuye el artículo 100 de la Ley Suprema al permitir que sea el Presidente de la República quien nombre a los gerentes del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, contraviniendo su autonomía reconocida constitucionalmente, por lo que la norma impugnada es nula de pleno derecho de conformidad con lo regulado en el Artículo 175 de la Constitución; f) por otro lado, el artículo impugnado reformó la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social de una forma antitécnica y antijurídica, ya que no es posible que una ley de jerarquía inferior en este caso el Decreto 545 emitido por el Presidente de la República, modifique una ley anterior Decreto 295 del Congreso de la República que es de jerarquía inmediata superior (Corte de Constitucionalidad, 2000).

En el caso concreto la CC fija su postura en defensa de la Constitución que involucró la

---

**Lizandro Acuña ◀ Protección de la autonomía del IGSS por la Corte de Constitucionalidad**

---

autonomía del IGSS, al resolver en el numeral romano IV lo siguiente:

[el] Decreto No. 545 del Presidente de la República, objeto de la impugnación, está viciado de ilegitimidad constitucional sobrevenida en las palabras que dicen “y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social”, siendo por ello procedente que, como lo prescribe el artículo 175 constitucional, queden excluidas del ordenamiento legal. A tal fin es pertinente que la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social adecue el órgano “La Gerencia” a los términos de este fallo (ibídem).

En la misma acción, la CC resuelve con lugar la inconstitucionalidad planteada que literalmente reza en su parte resolutive:

La Corte de Constitucionalidad con base en lo considerado y leyes citadas, resuelve: I) con lugar la inconstitucionalidad del artículo 1 del Decreto número 545 del Presidente de la República, de catorce de febrero de mil novecientos cincuenta y seis, en las palabras que dicen “y del Instituto Guatemalteco

de Seguridad Social” que quedarán sin vigencia y dejarán de surtir efectos (ibídem).

Otro momento importante en relación al tema que nos ocupa se dio en el gobierno del expresidente Alfonso Portillo, por medio del Acuerdo Gubernativo 321-2003, del 22 de mayo de 2003, en el que se acordó la intervención del IGSS, dando marcha atrás el 3 de junio del mismo año, por medio del Acuerdo Gubernativo 329-2003, el cual deja sin efecto la intervención de la institución, citando en el segundo considerando de dicho acuerdo la fundamentación de su decisión en la sentencia de la CC, relativa a la autonomía técnica y autonomía orgánica:

Que la Corte de Constitucionalidad en los fallos publicados, según sentencias proferidas en expediente número 16-00 del 5 de septiembre de 2000 y expediente número 34-01 del 17 de mayo del 2001, sostuvo que frente a las llamadas “autonomía técnica” y “autonomía orgánica”, la seguridad social debe considerarse investida del carácter de autonomía orgánica, porque el poder

Lizandro Acuña ◀ Protección de la autonomía del IGSS por la Corte de Constitucionalidad

constituyente adoptó esa posición respecto de ciertos entes a los que otorgó, para sus fines, un alto grado de descentralización. (Presidencia de la República, 2003) Acuerdo Gubernativo 3-2003.

## Conclusión

Las sentencias de la CC referente a la autonomía legal como la define el máximo Órgano Constitucional en los casos citados, sientan precedentes relevantes que garantizan el funcionamiento de las instituciones cuya autonomía ha sido otorgada por el constituyente en la CPRG, considerando cualquier acción que tergiversa la naturaleza de la ley orgánica como una amenaza. Lo anterior no significa que esas instituciones funcionen con estricto apego y respeto al cuerpo normativo constitucional y observancia del andamiaje jurídico vigente. Se ejemplifica lo relativo a la fiscalización: La contraloría General de Cuentas de la Nación es el órgano competente para realizar esa función, queda claro según la jurisprudencia constitucional que, en ningún caso esa función fiscalizadora será por intervenciones arrogándose el Presidente de la República esa facultad. Para ser

más específicos esa limitante va dirigida, según la CC, a tutelar las instituciones cuya autonomía está consagrada en la Carta Magna

## Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (1985) *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: edición del Procurador de los Derechos Humanos y Asociación de Constituyentes.
- Congreso de la República de Guatemala (1946) *Ley orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social*, Decreto 295. Guatemala: IGSS. Accesible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6727.pdf>
- Corte de Constitucionalidad (1991) *Sentencia del 23/01/1991, Expediente 271-90*. Gaceta No. 27. Guatemala: CC.
- Corte de Constitucionalidad (2008) *Sentencia del 04/09/2008, Expediente 1904-2008*. Gaceta No. 89. Guatemala: CC.
- Corte de Constitucionalidad (2000) *Inconstitucionalidad General, Expediente No. 16-2000*. Gaceta No. 57. Guatemala: CC.
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (1984) *Memoria de labores del año 1983*. Guatemala: IGSS.

---

Lizandro Acuña ◀ Protección de la autonomía del IGSS por la Corte de Constitucionalidad

---

- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (1985) *Memoria de labores del año 1984*. Guatemala: IGSS.
- Peláez, Óscar y Valladares, Luis R. (2014) *Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 1948-2014*. Guatemala: Centro de Estudios Urbanos y Regionales / Universidad de San Carlos de Guatemala. Consultado el 22 de 03 de 2020, en [http://ceur.usac.edu.gt/pdf/OPA/\[OPA-LRVV\]IGSS\\_1948-2014.pdf](http://ceur.usac.edu.gt/pdf/OPA/[OPA-LRVV]IGSS_1948-2014.pdf)
- Presidencia de la República (2003) "Acuerdo Gubernativo No. 329-2003". *Diario de Centroamérica*, Guatemala, 4 de junio de 2003.
- Zúñiga Urbina, Francisco (2007) "Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias (a propósito de las aporías de la 'democracia constitucional')". En *Revista Ius et Praxis*, 13 (2): 223-244, 2007. Consultado el 11 de abril de 2020, en [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122007000200010](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122007000200010)