

350.5

G 2162

1968 UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

F.J. YCS

Ej:3



ANALISIS DEL
SISTEMA NACIONAL DE RETIROS
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA
SALVADOREÑA

ANGEL GUSTAVO GARCIA

TESIS

PRESENTADA PARA LA OBTENCION DE SU DOCTORAMIENTO

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, C. A. NOVIEMBRE DE 1968.

A decorative border at the bottom of the page consisting of a series of repeating wavy, zigzag patterns.



-- II --

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Rector en Funciones

Doctor José María Méndez

Secretario General

Doctor Ricardo Martínez.

- ■■■■■ -

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO

Doctor René Fortín Magaña

VICE DECANO

Doctor José Enrique Silva

SECRETARIO

Doctor Favio Hercules Pineda

=====
=====
==

JURADOS QUE PRACTICARON LOS EXAMENES GENERALES PRIVADOS

PRIVADO SOBRE MATERIAS: Civiles, Penales y Mercantiles.

PRESIDENTE: Doctor Manuel René Villacorta.

PRIMER VOCAL: Doctor José Ernesto Criollo.

SEGUNDO VOCAL: Doctor Eduardo Enrique Campos.

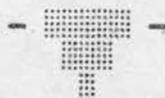


PRIVADO SOBRE MATERIAS: Procesales y Leyes Administrativas.

PRESIDENTE: Doctor Francisco Callejas Pérez.

PRIMER VOCAL: Doctor Romeo Aurora.

SEGUNDO VOCAL: Doctor Manuel Atilio Hasbún.



PRIVADO SOBRE: Ciencias Sociales, Constitución y Legislación Laboral.

PRESIDENTE: Doctor Francisco Bertrand Galindo.

PRIMER VOCAL: Doctor Marcos Gabriel Villacorta.

SEGUNDO VOCAL: Doctor Javier Angel.



ASESOR DE TESIS

LICENCIADO Rafael Meza Delgado.



TRIBUNAL CALIFICADOR DE TESIS:

PRESIDENTE: Doctor Francisco Bertrand Galindo.

PRIMER VOCAL: Doctor Javier Angel.

SEGUNDO VOCAL: Doctor Salvador Navarrete Azurdia.



COMO UN AUTENTICO TESTIMONIO DE CARIÑO Y APRECIO, *ESTA TESIS LA DEDICO:*

A mis hijos:

MERCEDES ISABEL,
ANGELA CONCEPCION
Y
ANGEL GUSTAVO.

Quienes representan para mí, los sueños de mi vida, convertidos en realidad, constituyendo así, mis más preciados tesoros.

A la Memoria de mis Padres:

JUAN ZENON GARCIA
Y
MERCEDES REYES
(Q.D.D.G.)

Como un póstumo homenaje a sus memorias.

A mi esposa:

CONCEPCION AGUILAR

Quien en todo momento ha compartido conmigo, mis pesares y alegrías.

A mis hermanos:

RAMON GARCIA,
MARIA DE MARTINEZ Y
OTILIA DE VELASQUEZ.

Como prueba de cariño y agradecimiento.



A mis hermanos:

ASUNCION, JOSE,
NAPOLEON, RAUL,
LUIS, OVIDIO,
ANGEL, ROSA Y
CLEOTILDE.

*Como demostración de cariño frater-
nal.*

A doña

FRANCISCA VELASQUEZ v. de GARCIA

y

A doña

FIDELIA TICAS DE AGUILAR.

Como demostración de aprecio.

A mis profesores:

DON FRANCISCO VENTURA ZELAYA.
DOCTOR ROMEO AURORA.
DOCTOR GUILLERMO HIDALGO QUEHL.



CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y JUBILACIONES.

I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Es generalmente aceptado que un plan de jubilación llena un cometido público útil y constructivo, y que las múltiples ventajas gubernamentales, sociales y económicas que se derivan de su funcionamiento, lo ameritan y justifican plenamente.

Un plan así, ya sea en una empresa pública o en una empresa privada, trata de llenar dos amplios propósitos, a saber: 1º) Crear una forma sistemática de excluir del servicio activo, a aquellos empleados que por su avanzada edad, se han vuelto prácticamente inhábiles para el desempeño de sus actividades; y 2º) Hacer efectiva, en la forma más económicamente posible, la obligación social de proteger a los trabajadores contra la inseguridad causada por la vejez o la incapacidad fortuita.

Los planes de retiro o jubilación, se rigen por los mismos principios que gobiernan las operaciones de los seguros de vida. Las leyes de los promedios de mortalidad, y del interés compuesto, son básicas en estas operaciones. En el caso de los fondos de jubilación hay otros factores importantes que han de tomarse en cuenta, tales como el tiempo de servicios, tasas de jubilación, tendencias de los salarios y porcentajes por incapacidad. Todos estos factores son importantes, y deben de tomarse en cuenta en el funcionamiento de cualquier plan de retiros, si se quiere mantener su estabilidad financiera.

Las contribuciones del empleado para el funcionamiento de un plan de jubilaciones, son parte esencial de la compensación que reciben por sus servicios. Esta compensación se va diferiendo hasta la fecha en que se retira el empleado. Al iniciarse los pagos de la pensión asigna-

da al empleado, se hace efectiva la compensación adicional. El poder disfrutar de esta compensación depende de que el empleado continúe en sus servicios hasta la fecha de su jubilación.

El propósito primordial de un plan de jubilación, es proveer al empleado, de una renta durante la vejez, y la disposición básica de este plan es la pensión anual de retiro. Esta pensión se hace efectiva en la edad en que el término medio de los empleados dentro de una clasificación particular según la ocupación, llega a un estado de ineficacia a causa de la edad, lo mismo que al término de cierto período mínimo fijo de servicios.

Resulta a menudo difícil determinar el punto preciso en que se ha llegado a la ineficacia por la vejez, por lo que en un plan de retiros se establece por regla general, una edad mínima en que la jubilación es opcional para el empleado, con el objeto de que, al llegar a tal edad, el empleado pueda decidir, ya sea jubilándose, o continuando en la prestación de los servicios, si así lo dispone. Por lo tanto, cualquier plan que no contemple una edad mínima de jubilación, atenta directamente contra los principios básicos de todo plan sensato de retiros.

La renta de jubilación debe de estar de acuerdo con el salario promedio del empleado. Ha de ser suficiente, como salario medio, para que el empleado pueda satisfacer las necesidades básicas de subsistencia. Si se quiere que un plan de jubilación llene a satisfacción todos sus objetivos, debe de preverse la contingencia de incapacidad ocurrente antes de la edad estatuida. Esta protección, presta al plan un atractivo muy halagador, y capacita al ESTADO para obtener sus ventajas máximas. Además, debe de establecerse algunas providencias que favorezcan a los parientes inmediatos y al conyuge sobreviviente, cuando éste fuere la es-

posa, y en casos especiales extensivos al esposo. El carácter y ámbito de estas últimas providencias, se regiran principalmente, por la capacidad económica del empleado o del favorecido y la del Estado.

Hay dos formas de financiar el costo de un plan de jubilación. El método más sencillo es pagando las cuotas del fondo circulante a medida que se vayan debiendo. Este método no es práctico, porque los costos de jubilación no son uniformes año con año, y los costos normalmente tienen tendencia fija, persistente y progresivo a subir en un período de cuarenta y sesenta años. El otro método, mucho más práctico, consiste en acumular los fondos a medida que se presta el servicio de acuerdo con un plan por el que se anticipa la suma que ha de pagarse en cuotas en los años por venir. Conforme este método mantiéñense los costos en una tarifa bastante uniforme cada año con respecto a la planilla del patrono. El desembolso final es también menor, conforme este método de plan de jubilación, a causa del interés compuesto que se gana con los fondos acumulados. Este ahorro en los costos puede oscilar entre el 20% y el 40% según el porciento de interés de las inversiones y la extensión de los servicios de los empleados comprendidos en el plan de jubilación.

En este plan han de contribuir, compartiendo los costos tanto el empleado, como el Estado. Las aportaciones de los empleados consisten generalmente en un porcentaje fijo de su sueldo. El empleado que más gana, paga más conforme este plan, y el empleado cuyo sueldo sea menor, pagará menos. Asimismo el monto de la anualidad de jubilación, será determinada por el monto del sueldo, y recibirá así una pensión proporcional a su sueldo. Las aportaciones del Estado se harán convenientemente con los pagos del empleado. Estas aportaciones representarán la parte del

Estado en el costo del servicio corriente del plan y habrá de pagarse de conformidad al mismo, al efectuar el pago el empleado. De esta manera estará asegurado el financiamiento apropiado y adecuado del plan y se mantendrá una base estable y financieramente sana de operaciones.

II

EDAD PARA LA JUBILACION

La jubilación es opcional a una edad razonablemente avanzada, llegada la cual puede el empleado optar por jubilarse y recibir las anualidades que le corresponden. No es conveniente fijar un límite demasiado bajo para la edad jubilatoria, porque lo que determina el verdadero costo de un plan de jubilación, no es sólo el volumen de las pensiones, ni la edad en que comienzan a abonarse; sino que también la pérdida de productividad de una gran cantidad de personas a quienes se les pide que dejen el trabajo, o se les induce a que lo hagan, estando todavía en buen estado físico. La jubilación de personas en buen estado físico y con deseos de seguir trabajando, en contraste con los que se retiran por invalidez o incapacidad para el trabajo a causa de la edad, viene a ser, en parte, una forma de desocupación.

Muchas personas que se enfrentan al retiro obligado a la edad de sesenta y cinco años, o aún sesenta, suelen encontrarse en la cumbre de sus facultades y, por lo tanto, su jubilación equivale a una sensible pérdida, tanto para ellas como para la comunidad. El mayor daño que se produce con el correr de los años es el sentido de inutilidad que la sociedad, con harta frecuencia, impone a las personas de edad madura. Es, por consiguiente, cruel, así como ruinoso, que un sistema imponga comúnmente la norma de que alguien deba retirarse y cesar en su responsabi-

dad por el simple hecho de haber alcanzado cierta edad cronológica. Para muchas personas, cuyo trabajo ha constituido el interés de su vida y su hábito está profundamente arraigado, y que no pueden dedicarse a alguna actividad en su tiempo libre, el retiro obligatorio equivale, casi, a la pena de muerte.

Las actuales actitudes, y política, frente a las pensiones a la vejez y retiro se encuentran indebidamente influidas por los períodos de crisis, sobre todo los vividos en los años transcurridos entre las guerras, en los que se consideró de interés para la economía retirar de la bolsa de trabajo a las personas de edad, mediante jubilación obligatoria, anticipada para, según se penso, abrir camino a la gente joven. La política de jubilación adelantada en épocas de crisis se basa en la teoría de la insostenible reserva de trabajo, pretendiéndose que la ocupación es limitada y que el empleo de personas mayores implica desocupación para el elemento más joven. Privar a las personas mayores del derecho de trabajar no significa remedio alguno para las crisis.

III

EDAD CRONOLOGICA Y BIOLOGICA (1)

"La costumbre de fijar una edad cronológica para la jubilación, debe considerarse como mala por razones económicas y sociales. Hay con frecuencia una enorme diferencia entre edad cronológica y edad biológica. Algunos son jóvenes a los setenta, mientras que otros son viejos a los cincuenta. La capacidad económica, no la edad, debería constituir la prueba esencial de las aptitudes para el trabajo. En otros términos: la prueba vital es comprobar si el valor del trabajo realizado es acreedor a lo que por él se paga. La capacidad en las diferentes edades varía según la naturaleza del trabajo que se realiza. Cuando el trabajo requiere una

gran energía física, el rendimiento de muchos hombres puede declinar al alcanzar los cuarenta; en este caso, el reemplazo por gente más joven sería ventajoso. Esto no quiere decir que los hombres mayores de edad deban cesar en el trabajo. Debieran, si, ser relevados del trabajo pesado antes de que los esfuerzos realizados lleguen a quebrantar su salud, y preparados para trasladarlos a otros trabajos más livianos en que puedan mantenerse activos por muchos años.

A la pregunta ¿Cuál debe ser la edad para jubilarse?, no es posible dar una respuesta definitiva. La edad tiene que variar según las personas y la clase de trabajos que realizan. Varía también de un país a otro, sobre todo en aquéllos donde existen grandes diferencias en los niveles de salud, nutrición y probabilidades de vida.

La edad en que las pensiones comienzan a abonarse ejerce una considerable influencia sobre la de la jubilación, encontrándose a menudo las dos estrechamente ligadas entre sí. Algunas personas son propensas a creer que son ya viejas por el simple hecho de acercarse a la edad jubilatoria, produciendo ello el efecto psicológico de una vejez prematura. Aún así, muchos países y muchas empresas han fijado la edad jubilatoria en forma arbitraria, sin la suficiente investigación acerca del estado físico de las personas para seguir trabajando, ni la suficiente flexibilidad para estimarlas en tal sentido.

Hay gobiernos, que acostumbran a fijar inexorablemente el retiro obligatorio a la edad de sesenta o sesenta y cinco años. Sin embargo, raros son los que llegan a alcanzar sus mayores responsabilidades en puestos claves de la actividad intelectual, profesional y administrativa, antes de estar bien entrados en sus cincuenta. Muchos alcanzan su punto máximo entre los sesenta y setenta años. En casi todas las esferas del

esfuerzo humano, los dirigentes pertenecen al grupo de personas de mayor edad, que han acumulado el saber y la experiencia que sólo el tiempo es capaz de proporcionar; razón por la cual su criterio disciplinado, su mayor estabilidad y madura previsión, debería utilizarse al máximo. El trabajo manual, igualmente, puede prolongarse con eficacia por más tiempo que en la actualidad.

Es cosa común defender el adelanto de la edad jubilatoria con el criterio erróneo de que, como las jornadas y semanas más cortas de trabajo y las vacaciones pagadas más largas, representa una mejora en las condiciones de vida de la clase obrera. Se cree que reducir la edad jubilatoria, de setenta a sesenta y cinco años o de sesenta y cinco a sesenta, significa un gran beneficio al dar derecho, después de muchos años de afanosa actividad, a disfrutar de descanso en la vejez mientras el estado físico lo permita. Por tal motivo, la jubilación adelantada se considera como recompensa concedida cuando se aproxima el final de una larga vida de trabajo. De igual manera, a medida que aumenta la productividad de un país, mayor fuerza adquiere la idea de reducir progresivamente la edad jubilatoria. Sin embargo, no existe una verdadera relación entre el adelanto de la edad jubilatoria y la semana más corta de trabajo y las vacaciones anuales pagadas. Uno de los propósitos de estas últimas es que las personas mejoren su estado físico para continuar desempeñando sus tareas, mientras que la jubilación adelantada carece de tal objetivo.

Esta clase de argumento no establece distinción entre las personas mayores cuya quebrantada salud las inhibe a continuar trabajando por el enorme y peligroso esfuerzo que ellos les representaría y aquellas que, aunque cronológicamente también mayores, se encuentran en condiciones físicas para trabajar y desean hacerlo. Para las primeras, la

jubilación es ganancia; para las últimas, en cambio, significa, no solamente probabilidad de una fuerte reducción en su nivel de vida, sino el sufrimiento de no sentirse útiles.

Debe dedicarse especial atención a los muchos obreros de avanzada edad que, si bien no están en un estado físico al 100 por ciento, pueden realizar una gran cantidad de trabajo productivo. A algunos de ellos se les puede considerar perfectamente capacitados para trabajos más livianos, que muchas de las grandes empresas, con un poco de ingenio por parte de la dirección, pueden localizar sin dificultad, y, quizá, reservar principalmente para los trabajadores de edad avanzada. De igual modo pueden crearse oportunidades para aquellos cuya productividad se halla por debajo de la normal; pero que, si se les mantiene en sus ocupaciones originales, pueden aún alcanzar, por ejemplo, un 75 u 80 por ciento de la normal. Se trata de fuentes de producción que no deben desaprovecharse; de manera que las barreras arbitrarias que obstaculizan su empleo deben ser derribadas.

Las investigaciones médico-científicas llevadas a cabo, unidas a testimonios de la industria, demuestran que la edad cronológica no se puede tomar como norma justa para la jubilación obligatoria; conclusión ésta que la opinión pública reconoce en forma creciente. La dificultad, sin embargo, radica en que hasta la fecha no se ha dado con ninguna norma objetiva adecuada, ni vara de medir, para determinar la edad biológica, ni las dimensiones del desgaste físico y mental producido por los años. Es más probable se descubran esos medios de prueba para los trabajos manuales, que para otras clases de trabajos; no obstante lo cual, mientras se espera disponer de procedimientos razonablemente seguros, se

(1) Datos tomados en este Sub-título, de "LA SEGURIDAD SOCIAL" de J. Henry Richardson, páginas 19 a 21.--

tendrá que recurrir al uso de métodos menos refinados de pruebas y errores."

IV

B E N E F I C I O S (1)

"Las pensiones deben alcanzar para el sustento de las personas carentes de medios. Las pensiones sujetas a la prueba de recursos flexibles; de manera que al fijar su importe puede tenerse en cuenta el costo, y niveles de la vida en cada localidad. Por lo tanto, se puede abonar menos en las zonas rurales que en grandes localidades y ciudades, en donde los alquileres y otros gastos son considerablemente mayores.

Al determinar las pensiones sujetas a prueba de recursos, se presenta el siguiente problema: ¿qué margen corresponde conceder por la ayuda que los miembros de la familia pueden dar y hasta dónde deben tenerse en cuenta los ahorros y las propiedades?. Bajo el sistema de la ley de la pobreza, sólo se proporcionaba ayuda, y aún se sigue dando en algunos países, a personas en el desamparo, carentes virtualmente de todo recurso propio. En los últimos años, sin embargo, se han puesto en práctica planes de acción más liberales y, por lo general, los ahorros de limitada cuantía no se toman en consideración al fijar el importe de la ayuda. Estos planes tienen la ventaja de no desalentar indebidamente a los ahorristas, aunque la aplicación de la prueba de recursos siempre castiga al ahorro, en mayor o menor extensión. Evitar que disminuya el entusiasmo por el ahorro, constituye un sólido argumento en favor de restringir las pensiones con prueba de recursos y otros beneficios de seguridad social, limitándolos a un número relativamente pequeño de personas. Hasta donde ello sea practicable, debe procurarse que las personas con espíritu de

(1) Datos tomados de la Seguridad Social de J. H. Richardson
Páginas 144 a 151.

economía, que con sus esfuerzos y sacrificios han acumulado bastante reservas para la vejez, queden relajadas al mismo nivel que las que han sido malgastadoras e imprevisoras.

Las pensiones que se abonan por derecho, sin sujeción a la prueba de recursos, pueden establecerse a tipos fijos, o uniformes, relacionándolas con los niveles de los empleados comunes, o bien con los salarios. Las pensiones a tipo fijo tienen tres méritos principales: son fáciles de administrar; los que perciben mayores sueldos quedan en libertad de formar reservas adicionales por medio de la economía y que los sistemas de pensión suplementaria por trabajos temporales, son de fácil adaptación a su caso. Por otro lado, estas pensiones, en vista de que se abonan sin la previa prueba de recursos, no son susceptibles de provocar desaliento para el ahorro, como ocurre con las pensiones que varían con los sueldos. Además, estas dos clases de pensiones implican un beneficio a gente no necesitada; pero esta desventaja se ve ampliamente compensada con la conveniencia administrativa, por el hecho de que la inmensa mayoría de los beneficiarios habrán de tener entradas bajas al retirarse, y por que propende a fomentar el ahorro en lugar de desalentarlo.

Por lo general, las pensiones se establecen sobre la base de un importe considerablemente menor que las remuneraciones de los que trabajan, a menudo por debajo del 50 por ciento del promedio de sueldos; en parte, debido al costo, y en parte también, con el propósito de evitar que los pensionados se hallen en injusta ventaja frente a los que trabajan, en zonas donde los salarios suelen ser bajos. Las pensiones a tipo fijo forman una mayor proporción del sueldo medio de los empleados comunes, que de los expertos. Así, en el sistema básico inglés de beneficios

uniformes las pensiones para un hombre con esposa eran del 50 por ciento, o más, de los salarios de los empleados de baja paga; pero menos el 30 por ciento de las remuneraciones de los empleados expertos, altamente retribuidos. Sin embargo, cuando las pensiones varían según los salarios, las proporciones no cambian tanto; aunque en Estados Unidos y otros países, los sistemas están concebidos en forma tal, que los menos retribuidos obtienen una proporción más alta que los de sueldos mayores, siendo común aplicar un tope o fijar una pensión máxima.²

V

APORTACIONES DEL ESTADO

El plan del Estado en un sistema de retiros es que el financiamiento sea sano, para evitar la formación de déficits y de cargas crecientes, de monto imprevisto, sobre los contribuyentes. Por esta razón, el aporte del Ministerio de Hacienda tendría que sujetarse un límite fijo de determinada cantidad de colones, debiéndose concentrar principalmente en la parte de contribuciones fijas del sistema, en beneficio de los empleados de sueldos bajos. Esta política es sana, pues el Estado no debe contribuir con montos proporcionales en las pensiones que varían con los ingresos. Este método, que es el de las rentas "año por año", para mantener el nivel de las rentas públicas concordantes con el costo de las pensiones, así a medida que estas aumentan, se suben las contribuciones fijas y variables del sistema, en intervalos de cinco años, durante los primeros veinte años, que se calculan que serían los necesarios para la consolidación total de un sistema de retiros puesto en funcionamiento.

VI

APORTACIONES DEL EMPLEADO (1)

"Para el desarrollo efectivo y propio del plan, es indispensable que éste sea financiado a base de aportaciones en las que los empleados contribuyen con la parte que les corresponde. Todos los planes recientemente puestos en vigor exigen su financiamiento a base de estas aportaciones, distribuyéndose equitativamente el costo entre el empresario y los empleados. Parece que la forma aceptada en las oficinas públicas para cumplir con las jubilaciones es que el Estado y los empleados asuman conjuntamente la obligación de cubrir el costo de éstas.

El exigir las aportaciones de los empleados asegura la continuidad y estabilidad del plan. Al tener un interés monetario sobre el fondo de pensiones por haber contribuido a formarlo con sus aportaciones, los empleados estarán constantemente atentos a salvaguardar sus derechos y sus bonificaciones, puesto que de esa manera aseguran sus intereses económicos y su posición. Una obligación económica conjunta para responder por el costo de las jubilaciones hace posible que se proporcionen mayores beneficios y condiciones más amplias que si el costo fuera totalmente cubierto por el Estado.

Un plan de aportaciones hace surgir en los empleados un sentimiento de confianza y seguridad, lo que es un factor importante para las buenas relaciones entre los empleados y el Estado. Un plan a base de aportaciones de empleados y Estado hace que el Estado esté más dispuesto a acceder a las sugerencias de ampliación a los beneficios estipulados ya.

(1) Datos tomados de El Estudio Actuarial sobre Pensiones y Jubilaciones de El Salvador, de los señores Weinberg, Donald Nemetz y Clabangh de "Public Administration Service", Pgs.10 y 11.-

Es interesante hacer notar que si bien el sistema de no exigir aportaciones es un plan que parece haber sido aceptado como norma en algunas grandes empresas industriales, por encuestas realizadas entre los trabajadores en las que se les pedía opinión respecto a la conveniencia de dar o no dar aportaciones, se ha podido ver que la opinión casi unánime de éstos, favorece al plan que contempla las aportaciones del empleado como factor indispensable. La mayor parte de los sistemas de jubilación en empresas industriales, comprende el principio de aportaciones."

VII

FINANCIAMIENTO (1)

"Financiar las jubilaciones es fundamentalmente un problema de seguros. El valor de las pensiones es preciso y aumenta progresivamente, por lo tanto, han de obtenerse ingresos a medida que se van acumulando los derechos a percibir una pensión. Ha sido ampliamente demostrado que el mejor plan, el más científico fallará en la práctica si no se dispone de ingresos que permitan hacer frente a las obligaciones pendientes, por retiro o jubilación.

Las tarifas de aportaciones en el mencionado plan, se fijan en forma que acumulen, a interés compuesto, reservas suficientes para cubrir el costo de las pensiones que vayan haciéndose exigibles. Este método de financiar el costo de las pensiones se deriva del postulado de que la pensión constituye una compensación diferida por servicios prestados y que se hará efectiva cuando la obligación se vuelva exigible. El sistema es análogo al método de primas usado para financiar los seguros de vida.

Es éste reconocido como el método de consolidación para financiar obligaciones por jubilación.

El único método seguro para hacer frente al costo de las pensiones, es mediante la formación de un fondo de reserva, de conformidad con un plan que haga posible que se vaya acumulando el valor de la pensión a medida que se vayan prestando los servicios que han de dar derecho a ella. Ha de procurarse que haya reservas para poder cumplir con las obligaciones que han de vencer en el futuro y que están dentro del plan adecuado de reparto de beneficios. Haciendo a un lado el hecho de que mientras mayores serán los intereses que éstas ganen, el método de formación del fondo de reserva que ha sido adoptado, no afecta de manera decisiva al costo total, pero determina cómo ha de distribuirse éste a través de los años en que el citado plan esté en vigencia. En este punto hay amplias diferencias.

El método llamado de desembolso en efectivo, por el cual los fondos son disponibles para saldar únicamente las demandas del día por pago de pensiones, no puede considerarse como método de reserva. Este plan es erróneamente designado como plan de "Pago a medida que gana". El verdadero concepto de este último implica que se disponga del costo admitido de la pensión de acuerdo con requisitos actuariales. El sistema de pagos al contado es económicamente inseguro y viola los principios económicos que rigen los procedimientos del Gobierno. No es práctico y es anticomercial, porque no distribuye las obligaciones dentro del período de servicio del empleado que es cuando se ganó la pensión. Se repudia porque exige constantemente grandes erogaciones que crecen muchísimo por el movimiento continuo de un fondo afectado por el número de cada

vez mayor de empleados que van adquiriendo derecho a que se les hagan pagos por pensiones. El costo es mayor por la falta de intereses que aumentarían las reservas.

Los intereses influyen considerablemente al hacer cálculos sobre el costo de financiamiento de una pensión, aún cuando el tipo sea tan bajo como el 2½%.— Los ingresos provenientes de intereses, en un sistema que exija la formación de fondo para hacer frente a las obligaciones exigibles y que exige también la acumulación de reservas, contribuye a reducir el monto que el empleado tiene que aportar de conformidad con el citado sistema para contribuir a cubrir el costo de la obligación. El monto de los ahorros depende del tipo de interés y de la extensión de los servicios aportados por los empleados calificados para el pago de pensiones. A un tipo de 2½% de interés en vigencia, los ahorros del empleado, que forman parte del fondo para su pensión, y si el citado empleado tuviera treinta años de servicio representan más de 30% del total de las reservas de que dispone para su jubilación. Aún cuando la reducción de ingresos provenientes de intereses ganados en años recientes ha afectado desfavorablemente las obligaciones a cargo del patrono, siempre han sido los intereses factor importante en lo que se refiere a sostenimiento económico de las pensiones.

El principio de fondo de amortización del costo de las pensiones se deriva de la teoría de que las compensaciones por servicios podrían comprender además de los ingresos corrientes en efectivo, cantidades necesarias para hacer frente a la pensión de que ha de gozar el empleado cuando ya no pueda rendir un servicio eficiente.

Puede hacerse tres grandes divisiones de sistemas de capitali-

zación de fondos. El de prima única por el que se exige que cada año, cada uno de los empleados deposite en el fondo de pensiones una cantidad suficiente para proveer el monto de la pensión ganada por ese año de servicio, para que sea pagadera al empleado si éste vive en la fecha fijada para la jubilación. Por éste método, se acumula la reserva para pensión de cada uno de los empleados en el supuesto que éste permanecerá en el servicio hasta su muerte o su jubilación. Si él abandona el empleo antes de su muerte o jubilación, se hacen ciertos reajustes en las reservas. Estos reajustes pueden hacerse por medio de reembolso de la contribución del empleado al fondo de pensiones. El valor que cada empleado tiene que depositar en el fondo de amortizaciones por cada año de servicio prestado aumenta en razón directa de la edad del empleado.

La amortización por medio de prima módica es un método por el cual el valor que ha de amortizar cada uno de los empleados para ser abonado en el fondo destinado a su pensión, se determina cuando, por su empleo, queda comprendido dentro del sistema de jubilaciones por suponerse que percibirá ese sueldo todo el tiempo de su servicio hasta su jubilación. Cada año el citado empleado contribuye con una cantidad módica para el fondo de pensiones, calculándose que esas sumas acumuladas hasta la jubilación proporcionarán las reservas exigidas actuarialmente para pagar la pensión cuando ésta sea exigible. La cantidad calculada en la forma expuesta se considera como porcentaje del salario. Por lo tanto, si cambia el salario del empleado en años subsiguientes, se modifica también el monto de la aportación. Hablando en términos generales, la pensión que ha de pagarse al empleado se funda en la creencia de que éste ha de permanecer con el mismo Estado hasta la muerte o jubilación. Si

se retirara del empleo por cualquiera otra razón que no sea muerte o jubilación, se hace un reajuste en las reservas acumuladas, generalmente reembolsándole sus propias aportaciones, con intereses o sin ellos. Las aportaciones del Estado se abonan como rédito a favor de éste o se pagan al empleado como beneficio a que se tiene derecho conforme se haya estipulado en el sistema.

El tercer método de reservas para amortización puede definirse diciendo que es una forma del método de prima módica. Es en realidad este mismo método ligeramente modificado para llenar las condiciones de amortización de pensiones que han de comprender a gran número de empleados. Los costos se calculan en forma global para todo el grupo de miembros que han de contribuir a formar el fondo de jubilación, sin tomar en cuenta las bonificaciones individuales concedidas a cada uno de los empleados por cada año de servicio. Dentro de este sistema modificado, el valor de la prima anual es el costo total computado sobre la base de tablas aceptadas de mortalidad, intereses é interinatos. Como este sistema contempla el caso de que haya pérdidas al extinguirse el empleo y, por otra parte, no estipula bonificaciones de pensión por separado, para cada uno de los empleados, casi nunca se usa en planes en los que todos los saldos o buena parte de ellos pertenecen por completo a los empleados."

(1) Datos tomados de El Estudio Actuarial sobre Pensiones y Jubilaciones de El Salvador, de los señores Weinberg, Nemetz y Clabangh de "Public Administration Service", Pgs. 11 a 13.

VIII

ADMINISTRACION (1)

" La responsabilidad por que se desarrollen correctamente las operaciones y por la política que ha de regir a un plan de jubilaciones debe radicar en un Consejo de Fideicomisarios, compuesto por representantes de los empleados y delegados gubernamentales. La Dirección detallada del plan deberá encargarse a un secretario o director nombrado por el Consejo de Fideicomisarios, y sus obligaciones deberán quedar claramente definidas en el plan. La persona que se escoja para este empleo deberá estar interesada en sacar adelante los propósitos perseguidos por el citado plan. Entre las cualidades que hay que buscar en esa persona deberá tomarse en cuenta en primer lugar su competencia en el manejo de oficinas, contabilidad, estadística y análisis de inversiones. Esta persona será responsable ante el Consejo de Fideicomisarios por la buena marcha y dirección del plan.

Las funciones del Consejo de Fideicomisarios consistirán en ejercer una total supervisión de las operaciones que se realicen al desarrollar el plan, establecer normas y reglamentaciones para hacer efectivas las disposiciones contenidas en el mencionado plan, adoptar los estatutos que han de regular la dirección de los negocios, e intervenir en todas las cuestiones de importancia relacionadas con la política a seguir. El manejo de un sistema de jubilaciones entraña muchísimos detalles administrativos, incluyendo contabilidad y registros estadísticos. Este trabajo puede realizarlo el secretario. Sin embargo, parte de las labores administrativas son de carácter fiscal y en esos asuntos se debe con-

sultar con el Consejo de Fideicomisarios.

Ha de mantenerse una supervisión actuarial constante para revisar continuamente las operaciones que se realicen y su costo probable y asegurar de esa manera el correcto funcionamiento del sistema. Debe prepararse suficiente número de volantes e informes en los que se explique ampliamente las normas y estipulaciones por las que se rige el sistema y en los que se haga conocer, a la vez, los derechos y privilegios que se derivan de él y esta literatura se ha de poner a disposición de los empleados. Esta propaganda deberá estar redactada en forma sencilla e inteligible, despojándola de tecnicismos y fraseología legal, y conviene que sea revisada de cuando en cuando para corregirla a la ley de la experiencia.

Para una buena administración y para mantener relaciones estrechas de trabajo entre los empleados y el Consejo de Fideicomisarios, es indispensable que se den a conocer las operaciones que se realicen. Por lo tanto, han de prepararse informes anuales en los que se enfoquen las fases más importantes de las labores administrativas de interés para los empleados y las oficinas gubernamentales afiliadas al sistema. Estos informes deberían incluir junto con una revisión de las actividades administrativas, detalles sobre inversiones, datos que reflejen situaciones económicas y estadísticas que ilustren respecto a la orientación que sirve de base para las operaciones. Los archivos que se mantengan deben estar organizados en forma que hagan posible la compilación de estas estadísticas.

Finalmente, para conseguir la máxima eficiencia administrativa al más bajo costo, debe mantenerse una completa coordinación entre el cuerpo administrativo que está negociando dentro de las estipulaciones

señaladas en el sistema y el cuerpo administrativo de la oficina gubernamental cuyos empleados sean miembros del citado sistema."

IX

POLITICA ACONSEJABLE (1)

"Los anteriores principios y disposiciones pueden ser más lógicamente aplicados al tratarse de un sistema uniforme para todos los empleados del Gobierno. La adopción de un sistema como el señalado, dará por resultado una política más ordenada y constructiva en lo que se refiere a pensiones, lo que está de acuerdo con principios admitidos. Se tendrán a todos los grupos ocupacionales dentro de un sistema uniforme, en lugar de protegerles por: diversos sistemas, como en el caso actual, en el que cada grupo tiene diferencias grandes en disposiciones importantes como son la determinación de las condiciones para obtener la jubilación y los porcentajes que se han de recibir como beneficio de retiro. La adopción de un sistema único dará al Gobierno la oportunidad de reemplazar la política de azar que se ha seguido anteriormente por un criterio seguro y unificado para el futuro. Es difícil encontrar una razón justificada para que existan muchos sistemas de jubilación con disposiciones que varían enormemente, cuando lo deseable es que el seguro por jubilación exija condiciones uniformes y normativas. Los resultados poco satisfactorios después de un buen número de años que han producido esos diversos sistemas que contienen tantas diferencias en sus disposiciones, constituyen una indicación clara de la poca firmeza de esa política de jubilaciones.

Los sistemas de jubilación deben tener cuatro grandes características: 1ª) Igualdad de derechos y obligaciones en lo que respecta a

aportaciones y beneficios con alguna amplitud en lo que se refiere a beneficios y estipulaciones para dar mayor oportunidad a que se realicen todos los objetivos del sistema de jubilación; 2ª) Un control más efectivo sobre la política de jubilaciones y sobre la legislación respecto a éstas; 3ª) Disposiciones respecto a la forma adecuada de financiar el sistema; y 4ª) Una administración eficiente.

Primero, no existe fundamento razonable para mantener sistemas diversos que descripen en cuanto a la liberalidad de los beneficios que garantizan, puesto que esa situación pesaría sobre los grupos menos favorecidos obligándolos a emprender una lucha legislativa para obtener los mismos beneficios que los demás empleados y terminaría por traducirse en un aumento de la carga de gastos para el Gobierno. Las disposiciones que afectan los intereses de los empleados postales o maestros, no tienen diferencias fundamentales con respecto a otros trabajadores, por ejemplo, aún cuando hay algunas pequeñas discrepancias en el procedimiento de jubilación en cada uno de estos grupos, en particular con relación a beneficios por circunstancias eventuales y retiro prematuro. Ciertos empleos en los que se devengan cantidades altas como salario producirán mayores beneficios al llegar la jubilación, por esto es el salario medio del empleado el que deberá tomarse como base para computar la renta de jubilación, que vendrá a representar un porcentaje de ese salario medio.

Segundo, no existe argumento razonable para dar tratamiento preferencial a alguno de los grupos de empleados públicos con respecto al valor de la renta anual de jubilación que represente un porcentaje del salario medio. Tal como he indicado con anterioridad, deberán tomarse medidas adecuadas con respecto a riesgos ocupacionales y edades especia-



les para jubilación que se justifican en determinadas labores por el carácter peculiar del empleo. Pero si el empleado llegare a la edad prescrita como mínima para obtener su jubilación sin que se hubiere encontrado en el caso de ser jubilado por riesgos o eventualidades en el servicio, no existe razón alguna para aumentar el valor de su cuota de jubilación. La renta tomándola como porcentaje de la compensación media, debe ser la misma para todos los empleados, ya sean carpinteros, obreros, maestros o empleados de Telecomunicaciones, sin tomar en cuenta el lugar de su empleo.

Tercero, por economía y eficiencia, es de interés que se centralice la organización y el manejo de los trabajos de jubilación. Hay en esto muchas ventajas. En primer lugar el manejo de las jubilaciones se vuelve más fácil en su aspecto administrativo al tratarse de grandes grupos de empleados. Los trabajos de archivo se simplifican y se facilitan con el uso de procedimientos contables adecuados y equipo ad-hoc. También resulta posible mantener una revisión continua de las operaciones realizadas dentro del sistema, asegurándose el cumplimiento estricto de requisitos esenciales para el manejo prudente de las jubilaciones. Es más fácil que se trate por igual a todos los empleados amparados por el sistema. Finalmente, se podrá mantener mejor y más eficiente servicio, lo que redundará en beneficio tanto de los empleados como del Gobierno.

Cuarto, el sostenimiento económico del sistema puede asegurarse mediante un plan sistemático de saldar el valor de las pensiones resultantes. El método heterodoxo de financiamiento que se ha seguido en años anteriores debe ser reemplazado por un procedimiento seguro y prudente.

te. Si se exige que los costos sean globalmente expresados sobre una base acumulativa, resulta fácil de establecer y mantener una política de análisis acucioso de las demandas de aumento de beneficios y de revisión de normas estipuladas en el sistema de jubilaciones. De ese modo se podría asegurar un control rígido sobre las propuestas legislativas. Para ayudar en los trabajos administrativos es necesario que se pueda conseguir personal competente, conocedor de los principios que han regido la planificación de las jubilaciones y diestro en el manejo de los fondos destinados a ese fin, con el objeto de que se gobierne el sistema con toda corrección."

(1) Datos tomados en estos dos últimos sub-títulos, de El Estudio actuarial sobre Pensiones y Jubilaciones de El Salvador, de los señores Weinberg, Nemetz y Clarabangh de "Public Administration Service", Pgs. 13 a 16.

CAPITULO SEGUNDO (1)

ANALISIS DE LA LEGISLACION SALVADOREÑA, SOBRE PENSIONES Y JUBILACIONES

I

JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS PUBLICOS

No puede atribuirse unicamente a defectos en las leyes vigentes el problema de jubilaciones que afecta a los empleados del Gobierno de El Salvador. Varios son los factores que han contribuido a crear el actual estado del mismo.

Todo sistema de jubilaciones exige que, con intervalos frecuentes, se le reexamine, se justiprecien los beneficios señalados en sus reglamentos, y la situación económica y que se haga una investigación de las operaciones realizadas. Generalmente esto trae como consecuencia el que se descubra la necesidad de hacer enmiendas, cambios o reajustes para orientar el rumbo de la política de pensiones o que se enmienden procedimientos o criterios del Gobierno. Los cambios económicos y sociales dan lugar a modificaciones en conceptos y normas respecto a beneficios y condiciones para calificar a los empleados. Estas modificaciones se hacen, generalmente, con el objeto de mejorar el sistema de jubilaciones para que éste llene con mayor eficiencia el importante papel que desempeña como auxiliar del Gobierno en una constructiva política de personal.

El funcionamiento de los sistemas de jubilación mantenidos por el Gobierno de El Salvador ha puesto de manifiesto ciertas discriminaciones y faltas de equidad provocadas por la existencia de normas duales de beneficios por personas que tienen la misma categoría ocupacional y también ha hecho ver algunas otras fallas de naturaleza similar. La exis-

tencia de sistemas diferentes de jubilación para ocupaciones especiales, contemplando en ellos beneficios mayores o condiciones más favorables que las concedidas generalmente, produce con frecuencia desaliento en los empleados por el cariz discriminatorio que tienen esas medidas. Esos sistemas particulares de jubilación elaborados para grupos pequeños da un aspecto contradictorio a la política de jubilación para los empleados del Gobierno. Se logra el mayor de los éxitos en el manejo de planes de jubilación con grupos numerosos de personas siempre que se tenga cuidado en tomar en cuenta la mortalidad y otros factores que contribuyen a determinar el costo de las operaciones.

No es raro que se establezcan sistemas de jubilación sin haber hecho un análisis previo del costo a una evaluación de las obligaciones. Como las jubilaciones se hacen exigibles algunos años después de que un empleado ingrese al servicio, debe calcularse la carga económica que éstas significan de conformidad con el principio de que es una cantidad acumulativa, tomando en cuenta el costo total y no en relación con pagos que han de hacerse durante un período que comprende varios años. Esto es probablemente lo que ha ocurrido en el caso del Gobierno de El Salvador. Las tablas de beneficios que garantizan los sistemas de jubilación en vigencia han sido fijadas a niveles que resultan sumamente dispendiosos y que vendrán a resultar costosísimos para el Gobierno en años venideros.

El artículo primero de la Ley de Pensiones y Jubilaciones, establece los requisitos necesarios que deben reunir los empleados Civiles, judiciales y administrativos, para tener derechos a ser jubilados por el Estado. Tales requisitos, son:

1º) Haber prestado servicios a la Nación, por espacio de vein-

te o más años;

2º) Que los servicios se hayan prestado con fidelidad y honradez;

3º) Que quien solicite la jubilación, carezca de recursos suficientes para su subsistencia; y

4º) Que sean mayores de sesenta años los hombres y de cincuenta años las mujeres.

De conformidad a la segunda parte del inciso primero, no están obligados a reunir los dos últimos requisitos, quienes soliciten la jubilación por servicios no menores de treinta años, prestados exclusivamente en las escuelas primarias oficiales de la República, o en cualquiera de las dependencias de Telecomunicaciones o en Correos Nacionales.

El inciso segundo de este mismo artículo, establece que también tienen derecho a jubilación, los empleados que, a consecuencia directa o inmediata de sus servicios, hayan adquirido una enfermedad crónica y grave que los imposibilite para todo trabajo y carezcan de recursos para su subsistencia. Conforme a lo prescrito en este inciso, en relación con el inciso tercero del artículo seis, para tener derecho a ser jubilado; no es necesario el requisito de haber prestado los servicios durante veinte o más años, que señala el inciso primero.

El artículo segundo establece dos normas, la primera que niega el derecho de jubilación, a todos los que, no obstante reunir los requisitos del artículo primero, no pueden ser jubilados por circunstancias especiales que en forma taxativa indica, que son la de no gozar de buena conducta y tener cuentas pendientes con el Fisco o Municipios, provenientes de fondos fiscales o municipales que hubieren estado a su cargo. Estas

dos incapacidades, en la práctica se reducen a una, cual es la de tener cuentas pendientes con el Fisco o Municipios, ya que la de no gozar de buena conducta, es inoperante, pues todo el que pretende ser jubilado, en las diligencias sumarias que al efecto debe seguir, prueba con testigos, que goza de buena conducta, tanto en su vida pública, como privada. La segunda norma establecida en este artículo, es la facultad de poder cancelar una jubilación que ya hubiere sido otorgada, cuando el favorecido dejare de observar buena conducta o se convirtiere en deudor del Fisco ó Municipios, en razón de fondos que hubieren estado a su cargo.

El artículo cuarto, prescribe que quien se crea con derecho a jubilación, se presentará ante el Juez General de Hacienda, en San Salvador, y ante el Juez de Primera Instancia de su domicilio, en los otros departamentos, solicitando que se siga la información sumaria correspondiente, con citación del Fiscal de Hacienda de esta capital y del Representante del Fisco, en los demás lugares. En estas diligencias sumarias, el interesado debe de comprobar los extremos de su solicitud, según este basada en el inciso primero o segundo del artículo primero, y las causales del artículo dos. Por lo que al solicitar al Juez que siga la información sumaria correspondiente, el interesado deberá adjuntar a su solicitud los documentos con los cuales compruebe el tiempo de servicio, generalmente se comprueba este extremo, con la certificación extendida por la Corte de Cuentas de la República, en virtud de que esta Institución tiene un Departamento de Registro de Empleados Públicos, en el que se lleva un estricto control de los servicios que cada uno presta a la Nación; en este documento, la Corte de Cuentas deberá hacer constar el tiempo de servicio; el mayor sueldo devengado durante un año consecutivo, si se tratare de empleados de la ad-

ministración pública y durante ciento ochenta días, cuando el servidor fuere maestro de educación primaria, esto último es para efecto de la asignación de la pensión, de conformidad al artículo seis. Asimismo deberá hacer constar la Corte de Cuentas, ya sea en el aludido documento o en otro por separado, si el empleado que pretende jubilarse, está solvente con el Fisco y Municipios de la República, en razón de fondos que hayan estado a su cargo, para comprobar que no se tiene la segunda causal de impedimento, que prescribe el artículo dos. Pero se puede presentar el caso de que la Corte de Cuentas, por cualquier motivo, no pueda certificar el tiempo de servicios, o lo hace incompleto, entonces el interesado, puede comprobarlo con testigos, con base en el artículo cinco. También deberá presentar con su solicitud, la certificación de su partida de nacimiento y en defecto de ésta, la certificación del decreto de juez, en que se le haya fijado la edad media, excepto cuando los servicios hayan sido no menores de treinta años, prestados en las escuelas primarias oficiales, o en Telecomunicaciones o Correos Nacionales, por no exigirse en estos casos el requisito de la edad. En la solicitud deberá pedirse al juez, que la información se siga, con citación del Fiscal de Hacienda, o del Representante del Fisco, según el caso; que pida informe a los señores Registradores de la Propiedad Raíz é Hipotecas de la República, a fin de que le indiquen si el interesado tiene o no bienes raíces o derechos reales inscritos a su favor; esto para comprobar que se carece de recursos suficientes para la subsistencia. Para comprobar este requisito, se presenta el caso de que la persona que pretende ser jubilada, antes de solicitar la información, traspasan todos sus bienes raíces a otra persona, práctica que no es nada aconsejable. Pero si resultaren bienes raíces inscritos a su favor, el juez a solicitud de parte debe de practicar inspección en el inmueble y valuar-

lo por medio de peritos, o comprobar cuando se trate de una casa, si está habitada por el propio solicitante, o arrendada a otra persona. En la solicitud inicial o con posterioridad, debe de pedirse al juez, se abra a pruebas las diligencias, para comprobar por medio de testigos, la buena conducta tanto pública, como privada y que los servicios fueron prestados con fidelidad y honradez. Concluida la información, el juez por medio de resolución manda a devolver originales las diligencias al interesado. Una vez que le son entregadas las diligencias, la persona que pretende jubilarse, las presentará por medio de escrito al Ministerio correspondiente, para que éste oiga la opinión del Fiscal General de Hacienda y de la Corte de Cuentas de la República, y si estas instituciones opinaren en forma favorable, se trasladan las diligencias al Ministerio de Hacienda, para que el Poder Ejecutivo en este Ramo, emita el acuerdo otorgando la jubilación, en el cual se asignará la pensión mensual, que conforme a la ley le corresponde al jubilado. Este acuerdo se transcribe al Diario Oficial, para su publicación, al interesado y a la Corte de Cuentas de la República, para efectos de control y pago.

De conformidad al artículo seis, el Estado para fijar la cuota o pensión mensual, que le corresponde a un empleado público, que ha comprobado que tiene derecho a ser jubilado, los divide en tres sectores, así;

I.- El primer sector está formado por el conjunto de maestros, que hayan prestado sus servicios exclusivamente en las escuelas primarias oficiales del país, la escala es:

- a) El 30%, si comprobare menos de ocho años de servicio; el 40%, si fueren ocho o más años y menos de quince; y el 50%, a los que comprobaren quince o más años y menos de veinte. Estos casos son cuando la jubilación se base en el segundo inciso del artículo primero, y se limita a \$200.00 la pensión.
- b) El 60%, con límite de \$200.00, si se comprobaren veinte años de servicios.
- El 80%, con límite de \$200.00, si justificare veinticinco años de servicios; y
- El 100%, si fueren treinta o más años de servicios, sin ningún límite la pensión.

Estos porcentajes, proceden si la jubilación se fundamenta en el inciso primero, del citado artículo.

II.- El segundo sector, lo constituyen los empleados que hayan prestado sus servicios en dependencias del Ramo de Telecomunicaciones, o que hayan servido esa especialidad en otras oficinas públicas independientes de dicho Ramo, y los empleados del Ramo de Correos Nacionales. La escala de porcentajes de este sector, es:

- a) El 30%, si comprobare menos de ocho años de servicios; el 40%, si fueren ocho o más años y menos de quince, y el 50%, a los que comprobaren quince o más años y menos de veinte. Estos casos son cuando la jubilación se base en el segundo inciso del artículo primero, y se limita a \$200.00 la pensión.
- b) El 60%, con límite de \$200.00, si se comprobaren veinte años de servicios.

El 80%, con límite de \$200.00, si justificare veinticinco años de servicios; y

100%, si los servicios prestados son por más de 30 años, limitada la pensión a \$500.00 mensuales.

III.- El tercer sector, esta constituido por el resto de los empleados públicos que prestan sus servicios a la Nación, inclusive los funcionarios y empleados consulares de la República, cuya escala de porcentaje, es:

a) El 20%, si comprobare menor de ocho años de servicios; el 25%, para los que comprobaren haber prestado ocho o más años y menos de quince; el 30%, para quienes comprobaren quince o más años, y menos de veinte; estos porcentajes, son para ser aplicados, en el caso de que la jubilación se fundamente en el inciso segundo del artículo primero; y

b) En caso de basarse en el inciso primero del referido artículo, los porcentajes, son: el 40%, para los que comprobaren veinte o más años de servicios; el 50%, si el tiempo de servicio fuere de veinticinco años; y el 60%, en el caso que los servicios fueren de treinta o más años. En los casos de la letra a) y b) de este sector, se limita a \$200.00 mensuales la pensión.

El inciso cuarto reformado de este artículo, establece como límite de la pensión, la suma de \$200.00 mensuales, aplicable a los tres sectores de empleados relacionados, sea cual fuere el tiempo de servicios prestados, con las excepciones siguientes:

a) Si se tratare de maestros, que hubieren prestado sus servicios durante treinta años o más, en escuelas primarias oficiales, el monto de la pensión tiene como límite el mayor sueldo que el maestro hubiere devengado en un lapso no menor de 180 días. Para que esta excepción pueda invocarse, no es requisito necesario, que el maestro haya prestado los 30 ó más años de servicios, exclusivamente en las escuelas primarias Oficiales de la República, como prescribe la disposición comentada, sino que basta que el maestro hubiere prestado sus servicios profesionales en dos o más países de Centroamérica, siempre que la mayor parte de esos servicios se hayan prestado en El Salvador; lo anterior es en virtud de lo establecido por el artículo 73 del Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación, suscrito en esta ciudad el día veintidós de junio de 1962, por los plenipotenciarios de los cinco países de Centro América; y ratificado por el Poder Legislativo de nuestro país, según Decreto Legislativo N° 399 de fecha 20 de septiembre de 1963, publicado en el Diario Oficial N° 184, Tomo 201 del 2 de octubre de ese mismo año; y b) Para los empleados que hayan prestado sus servicios por más de treinta años en Telecomunicaciones, o en Correos Nacionales, tienen derecho a que el monto de la pensión sea igual al mayor sueldo devengado durante un año consecutivo, limitada a \$500.00, cuando el mayor sueldo excediere a esta cantidad. Es importante aclarar que en el caso del literal a), la excepción se da cuando los servicios fueren por 30 años o más, y en el caso de la letra b), solamente se da, cuando los servicios fueren por más de 30 años; es decir, que si los servicios fueren solamente por 30 años, sin pasar un día por lo menos, la excepción no se presenta. Lo anterior, ya se dió en la práctica, con un telegrafista, que fué retirado del servicio, exactamente el

día que había cumplido 30 años de servicios; siendo esta la interpretación que le dió la Corte de Cuentas y el Ministerio de Hacienda, sin embargo, por tratarse de un caso singular, ambas Instituciones llegaron a un acuerdo, de tener por más de 30 años, los servicios prestados por aquel servidor del Estado.

El inciso séptimo del artículo seis, es aplicable unicamente a los servidores de la Nación, comprendidos en el tercer sector, en que he dividido los empleados para efectos de la aplicación de este artículo, en virtud de que los dos primeros, no es necesario 40 años de servicios, para tener derecho a \$300.00 de pensión, pues les bastan 30 años, cuando su mayor sueldo se los permita.

El artículo ocho, establece las reglas por las cuales, una persona que ha adquirido su jubilación, pierde posteriormente esta calidad, por negarse a servir un empleo compatible con sus conocimientos, estando apto para ellos, y por faltarle alguno de los requisitos, que sirvieron de base para ser jubilado. Esta disposición está en completa oposición, con los principios que los expositores del derecho, entendidos en materia de retiros, han externado al respecto, sustentando que en un sistema de retiros, la jubilación otorgada a un empleado, "es un derecho adquirido", que no caduca por el retiro prematuro. Por lo tanto, de conformidad a esta disposición, puede afirmarse con certeza, que la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles, no reconoce como un derecho adquirido las jubilaciones que de conformidad a lo prescrito por ella, se hubieren concedido. Aún más, si damos un vistazo retrospectivo a la legislación no vigente en la actualidad, encontramos un decreto cuyo tenor literal es el siguiente:

"El Presidente Constitucional de la República de El Salvador,

a sus habitantes.

SABED: que el Poder Legislativo ha decretado lo siguiente:

La Cámara de Diputados de la República de El Salvador,

CONSIDERANDO:

Que el Poder Ejecutivo ha manifestado la necesidad de reformar de algún modo conveniente al Fisco, las disposiciones vigentes respecto a pensiones y jubilaciones;

Que siendo voluntarios los servicios prestados a la Nación por los empleados civiles y además justamente recompensados por el Tesoro Público, sin que su desempeño les exija ningún género de sacrificios extraordinarios no se ve la justicia que pueden tener para continuar gozando de sueldo cuando por cualquier motivo hayan dejado sus empleos; y

Que si bien es justo recompensar a los defensores de la Patria, las dificultades del Tesoro y la urgencia de atender a otras necesidades más apremiantes de la Nación, dificulta por ahora la jubilación de aquellos militares que no la necesitan para su congrua subsistencia ha tenido a bien decretar y

DECRETA:

Art. 1º.- Los empleados civiles de cualquier clase que sean, en ningún tiempo tendrán derecho a la jubilación que se les concede por leyes anteriores.

Art. 2º.- Tampoco tendrán derecho a ser jubilados los militares que no tengan necesidad de aquella gracia para su congrua subsistencia, pero sí deberá concedérseles a los que la necesiten, por carecer de los bienes suficientes para subsistir como corresponde a su rango y posición social, justificando previamente su honradez y fidelidad a la República.

Perderán el derecho a la jubilación de que gocen, los militares que cometieren traición u observaren una conducta viciada.

Art. 3º.- Las pensiones que a título de jubilaciones han sido acordadas con anterioridad a favor de empleados civiles o militares cesarán doce días después de la publicación de esta ley.

Art. 4º.- Las pensiones que por vía de gracia y no por montepío se han concedido por leyes o acuerdos anteriores quedan suprimidas, y las que se concedan en lo sucesivo no excederán de CINCUENTA PESOS MENSUALES.

Art. 5º.- Quedan derogadas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Al Senado.

DADO EN EL SALON DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS; en San Salvador, a los veintinueve días del mes de enero de mil ochocientos setenta y siete". De la transcripción anterior, se colige, que en ningún momento nuestro legislador ha considerado "un derecho adquirido", la concesión de una jubilación.

El Artículo nueve establece a quienes se transfiere el derecho a la pensión, en el caso de defunción de la persona que por sus servicios prestados a la Nación, había sido jubilado, o sin haberlo sido en vida, tenía derecho a que se le jubilara. Se presentan dos situaciones distintas con este artículo, cuales son:

1ª) La de una persona que a su defunción era jubilado y transmite a sus deudos, el derecho a que se les asigne la pensión de que en vida disfrutaba el causante; y

2ª) La de aquél que habiendo prestado sus servicios a la Nación,

durante el tiempo requerido por la ley, no se jubila, por razones como la de no tener la edad necesaria, trasmite a las personas enumeradas en este artículo, el derecho a que se les asigne la pensión a que el de cujus tenía derecho, en caso de haber sido jubilado.

Los trámites a seguir, son más o menos los mismos exigidos a los que pretenden jubilación.

El acrecimiento en caso de que la pensión se asigne a varias personas, considero que opera por ministerio de ley, sin que sea necesario para ello, de que la persona o personas, cuyas cuotas hubieren acrecido, soliciten al Ministerio de Hacienda el acrecimiento y que dicha Secretaría tenga que emitir un nuevo acuerdo, después de oír la opinión del Fiscal General de Hacienda y la de la Corte de Cuentas de la República, como ocurre en la práctica que actualmente se sigue en ese sentido. Lo lógico sería, que bastaría que los interesados comprueben ante la Corte de Cuentas, con los documentos respectivos, que el pensionado ha perdido su derecho, para que la cuota de quien o quienes tienen derecho, acrezca sin perder la continuidad del pago total de la pensión. Por ejemplo: en el caso que una pensión sea asignada a dos menores, de los cuales uno es varón, en el acuerdo que emiten el Ministerio de Hacienda, expresamente se dice, hasta que fecha gozará de la pensión el menor, por llegar a su mayoría de edad; pero no se dice nada en cuanto a que la cuota de la hembra acrecerá ese mismo día; de ahí que al llegarse a la fecha indicada, la Corte de Cuentas, inmediatamente suspende el pago de la cuota del menor, y solamente sigue pagando a la hembra la cuota que originalmente le hubiere sido asignada, y continua cercenada la pensión, hasta que la parte interesada sigue las diligencias de acrecimiento, que tardan a veces más de seis meses, dejándose

durante este lapso, de percibir la cuota suspendida. En casos como este, bastaría que en el acuerdo de asignación de la pensión, se diga que al cumplir la mayoría de edad el menor, acrecerá la otra cuota por ministerio de ley.

El artículo doce extiende a los empleados municipales, la aplicación de las disposiciones de la Ley de Pensiones y Jubilaciones, en lo relativo a la forma y requisitos para obtener la jubilación; pero no en lo que corresponde al pago de la jubilación, en virtud de que la misma disposición prescribe que a la municipalidad le corresponde otorgar la jubilación y su pago se efectuará de los fondos municipales. En la práctica, esta disposición es inoperante, pues se ha comprobado que la mayor parte de municipalidades, no pueden jubilar a sus antiguos empleados, debido a la escasez de sus rentas, las que en algunas alcaldías, apenas alcanzan para pagar los salarios de sus actuales empleados y cubrir los demás gastos administrativos; esta precaria situación, se les ha agravado más a las alcaldías, por el motivo de haber dejado de percibir las rentas provenientes de los servicios de agua potable, debido a que éstos han sido traspasados a la ANDA, por disposición de la ley.

Prueba elocuente de la inoperancia de la disposición comentada, es la exposición que con fecha veintitrés de agosto de mil novecientos sesenta y cuatro, dirigió a la Honorable Asamblea Nacional Legislativa, la Convención General de Empleados Municipales, celebrada ese día en la ciudad de Santa Tecla, que en la parte respectiva, dice: "Los suscritos, todos mayores de edad, empleados en distintas Alcaldías Municipales de la República, reunidos este día en Convención General en la ciudad de Santa Tecla, ante ese Honorable Cuerpo Legislativo respetuosamente venimos a manifestar: que el 25 de agosto del año 1962 reunidos en Convención Ge-

neral de Empleados Municipales en la ciudad de Santa Ana, elevamos ante ese Honorable Cuerpo Legislativo una Exposición firmada por empleados de distintas Alcaldías de la República que asistieron a la mencionada Convención, en la que solicitamos Reformas a la Ley de Jubilaciones.

Como hasta la fecha no hemos recibido ninguna contestación al respecto, nos dirigimos nuevamente a ese Honorable Cuerpo Legislativo, para exponerle la situación en que nos encontramos los Empleados Municipales, que no contamos con nada para nuestra subsistencia, cuando nos veamos obligados a dejar nuestros empleos, porque el Empleado Municipal vive al día con su sueldo debido a lo limitado de sus salarios, que no le permiten hacer ninguna economía.

Hay en algunas Alcaldías de la República, empleados que han dado buena parte de su vida al servicio del pueblo y que ahora cargados de años y achaques por la vejez, no pueden dejar los empleos porque no cuentan con nada para la subsistencia de sus últimos años, además es bien conocido que nuestras Alcaldías no cuentan con fondos suficientes para conceder jubilaciones, debido a la escasez de sus rentas, que sólo alcanzan para pagar a los actuales empleados y cubrir los gastos administrativos."

II

JUBILACION A LOS FACULTATIVOS

NOMBRADOS "ACADEMICOS HONORARIOS"

En virtud del Decreto N° 306, emitido por el Directorio Cívico Militar de El Salvador, con fecha 22 de septiembre de 1961, publicado en el Diario Oficial N° 177, Tomo 192, del 23 de ese mismo mes y año, todo facultativo que hubiere sido nombrado "Académico Honorario" tiene derecho a que el Estado le asigne una pensión mensual de cuatrocientos (\$400.00) colones.

El artículo primero del precitado decreto, establece los requisitos de fondo que son necesarios, para obtener la pensión de parte del Estado. Tales requisitos, son: que el facultativo haya prestado durante veinticinco años, sus servicios profesionales; que estos se hayan prestado en un hospital del Estado; o en la Dirección General de Salud o sus dependencias, y que el beneficiario, tenga por lo menos sesenta años de edad.

El artículo dos, establece los requisitos de forma, que deben llenarse al otorgar el nombramiento de Académico Honorario, para que el facultativo a quien se hace dicha designación, tenga derecho a que el Estado le asigne en razón de ello, la aludida pensión.

El artículo tercero, faculta al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para que designe el funcionario que debe de conocer específicamente en la instrucción de las diligencias respectivas, cuando el nombramiento de "Académico Honorario", que se pretende otorgar, recaiga en un facultativo que sea miembro del Patronato de un Hospital, o que el mismo Ministerio este interesado en que tal distinción se conceda al Direc-

tor de un Hospital, al Director General de Salud o de alguna de sus dependencias.

Con esta disposición, lo que el legislador ha pretendido, es que cuando se otorgue el nombramiento de Académico Honorario a un facultativo, se proceda con toda imparcialidad, sin favoritismos, ni prevendas de ninguna naturaleza; la razón de ser de la disposición, es por el impacto económico al Fondo General del Estado, que causa una determinación de esa índole.

El artículo cuarto, establece a quienes se trasmite el derecho a gozar de la pensión, en caso de muerte del causante, y las causales por las cuales se pierde ese mismo derecho, que son: cumplir 21 años de edad el varón, o contraer nupcias antes de esta edad, y contraer matrimonio las hijas y la viuda.

No estoy de acuerdo con estas causales, que prescribe dicho artículo, en razón de que el varón puede llegar a su mayoría de edad, siendo incapaz para procurarse los medios suficientes para su subsistencia, como ocurriría con un incapaz; por otra parte, va contra el principio de que el Estado debe de propiciar el matrimonio, para combatir el abandono paterno de que son objeto los hijos habidos fuera de matrimonio; pues la hija o la viuda del de cujos, por no perder el derecho a la pensión, prefieren vivir en concubinato, antes que ir al matrimonio. Pudo el legislador establecer otras causales de pérdida de la pensión, como por ejemplo, la de no tener necesidad de la pensión, para su subsistencia, lo cual se presume que ocurre con la beneficiaria que contrae matrimonio, o tiene compañero de vida.

De conformidad a lo prescrito por el artículo seis, para que el Estado le otorgue la pensión a una persona, que conforme a este Decre-

to tenga derecho, no es impedimento el hecho de poseer bienes de cualquier naturaleza, que le produzcan renta al interesado.

Opino que esta disposición esta en oposición al espíritu del legislador que emitió el Decreto de referencia, en vista de que según el Considerando III del mismo, al dictar esta ley, fué con el propósito de asegurar una existencia digna y decorosa, a los facultativos declarados "Académicos Honorarios" ¿Pero cuándo es que no se tiene asegurada una existencia digna y decorosa? Simplemente, cuando se carece de recursos económicos suficientes para la subsistencia. Entonces la pregunta se contesta en esta forma, diciendo que la Ley se dió para esa clase de abnegados servidores del Estado, pero la disposición es todo lo contrario, es decir, que basta haber sido declarado "Académico Honorario", para optar a la pensión de cuatrocientos colones mensuales, aún cuando se tenga una renta segura y por lo tanto asegurada su existencia digna y decorosa.

III

RETIROS Y PENSIONES DE LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES

Los retiros y las pensiones que el Estado está obligado a asignar a los funcionarios judiciales, están regulados en el Capítulo V de la Ley Reglamentaria de la Carrera Judicial.

El artículo veintiuno y veintidós de dicha Ley, nos dan el concepto legalista de "R E T I R O " Y DE " P E N S I O N " que debe de entenderse en esta materia.

R E T I R O, es: la situación del Juez o Magistrado que cesa en sus funciones por haber cumplido la edad de 70 años, o cuando, por enfermedad, queda imposibilitado para la carrera judicial.

P E N S I O N, es la Renta a que en situación de retiro, tienen derecho los Jueces de Primera Instancia, los Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y de la Corte Suprema de Justicia, y al Secretario de ésta.

Conforme estas disposiciones, tienen derecho a ser retirados y consecuentemente a que se les asigne una pensión, los Jueces de Primera Instancia; los Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y de la Corte Suprema de Justicia y el Secretario de esta última.

Para ser retirado de la Carrera Judicial, con el objeto de asignarle una pensión, se requiere, que el funcionario judicial a quien se pretende retirar, haya cesado en sus funciones, por haber cumplido setenta años de edad, o por estar padeciendo de enfermedad, que le imposibilite para el ejercicio de su cargo.

El artículo veintitrés, establece la escala de los porcentajes del sueldo, para fijar la pensión correspondiente, según el tiempo de servicios, prestados por el funcionario que tenga derecho a que se le pensione, la cual es así:

- a) De doce a dieciocho años de servicio, el treinta por ciento;
- b) De más de dieciocho años a veinte y cuatro de servicio, el cincuenta por ciento;
- c) De más de veinte y cuatro años a treinta años de servicio, el setenta por ciento;
- d) De más de treinta años de servicio, el ochenta por ciento.

El artículo veinticuatro, establece que para determinar la pensión que ha de asignarse de conformidad al porcentaje que le corresponde,

según el tiempo de servicios prestados por el funcionario judicial, se tomará como base el mayor sueldo devengado durante un año, el cual no es necesario que sea ininterrumpido, como prescribe la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles, en el artículo seis, inciso quinto, al decir "Solamente debe de tomarse en cuenta el sueldo mayor en el caso que el empleado lo haya disfrutado durante un año seguido, por lo menos."

El artículo veinticinco, se refiere a la facultad de poder acumular todos los servicios prestados en la carrera judicial, ya sea de Juez de Primera Instancia; Magistrado de la Cámara de Segunda Instancia, o de la Corte Suprema de Justicia; o de Secretario de ésta, para comprobar el derecho a la pensión que le corresponda.

Los artículos veintiséis, veintisiete y veintiocho, establecen el procedimiento a seguir, y la autoridad competente ante quien se debe de presentar la demanda, para comprobar el derecho que se tiene, para que se le retire del cargo y se le asigne la respectiva pensión. Este procedimiento es similar al que siguen los empleados públicos, de conformidad a la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles; con la excepción de que en estos es el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, la autoridad competente para conocer sobre esta clase de pensiones. Además, estos trámites son breves, en comparación del calvario que tiene que pasar el empleado público, para llegar a obtener su jubilación, pues éstos empiezan con la certificación del tiempo de servicios extendida por la Corte de Cuentas de la República, que tarda cuando menos tres meses para extenderla.

Artículo veintinueve. Según este artículo, la pensión que se goza o el derecho que se tiene a reclamarla, se transmiten por causa de muerte a la viuda y los hijos menores de edad, y se pierde al contraer nup-

cias la viuda y la hija, y el hijo, al adquirir una profesión u oficio. En cuanto a las causas por las cuales los hijos pierden el derecho a gozar de una pensión, no estoy de acuerdo en lo relativo a las hembras, ya que éstas si son mayores de veintiun años, no tienen derecho a reclamar la pensión que disfrutaba o que pudo disfrutar el causante; y la pierden al cumplir esta edad, en el caso que les fuere asignada cuando todavía eran menores, esto se desprende del tenor literal de la disposición.

Como la ley es clara al decir, que se trasmite a la viuda, y nada dice en el caso de que el funcionario judicial haya sido mujer, considero que debe de interpretarse autenticamente esta disposición, en el sentido de que se haga extensiva al viudo, con la condición de que éste carezca de recursos económicos necesarios para su subsistencia. Pues tal como está la ley, no comprende al viudo, y no sería remoto pensar que si consideramos el momento actual, en un tiempo no lejano, se pueda presentar el caso, porque ahora en el Poder Judicial, encontramos mujeres desempeñando cargos judiciales, que les dan derecho a ser pensionadas.

El inciso segundo del artículo veintinueve, trata del derecho al acrecimiento, de la cuota de uno o más de los pensionados, cuando por cualquier causa legal, caducare para otro de los copartícipes. La disposición solamente establece el derecho de acrecimiento, pero nada dice, en lo relativo a la forma como éste operará, en el caso de que se diere.

El último inciso de este mismo artículo, establece que en el supuesto caso de que el funcionario judicial, transmitiere el derecho a reclamar la pensión; no es necesario que el causante a su defunción, hubiere cumplido setenta años de edad. Este inciso esta en armonía, con la interpretación auténtica que se le dió al artículo primero de la Ley de Pen-

siones y Jubilaciones Civiles, por medio del Decreto Legislativo N° 91 de fecha veintitrés de agosto de mil novecientos treinta y cinco, cuyo tenor es el siguiente: "El Artículo primero de la Ley de Pensiones y Jubilaciones vigente, debe interpretarse en el sentido de que cuando parientes de los enumerados en el Art. 9° de la misma ley, soliciten la pensión de que el empleado difunto no disfrutó por no haber llegado a la edad de 60 ó 50 años, según el caso, no se les exigirá, para establecer su derecho, ninguna comprobación respecto a la edad de aquél al fallecer".

Artículo treinta. Este artículo, que comprende dos incisos, en el primero establece los causales por los cuales la pensión que se le haya asignado a un funcionario judicial, puede ser suspendida. En el inciso segundo, se refiere a las causas que hacen cesar la suspensión de una pensión. Esta disposición, si bien es cierto que establece las causales de suspensión y rehabilitación en el pago de la pensión, nada disponen, en cuanto al procedimiento a seguir en uno u otro caso. Pero debe de entenderse que en ambos casos, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, procede necesariamente a instruir las diligencias correspondientes, para comprobar la causal de mérito.

IV

PENSIONES Y JUBILACIONES DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS CONSULARES Y DIPLOMATICOS DE CARRERA

De conformidad al artículo cincuenta y seis, de la Ley Orgánica del Servicio Consular de El Salvador, las pensiones y jubilaciones de los funcionarios y empleados Consulares de la República, se otorgan llenando los mismos requisitos de fondo y de forma, establecidas para los empleados civiles, en la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles vigente.

También son aplicables las disposiciones de esta Ley últimamente citada, en el caso de que por causa de muerte, se transfieran los derechos a gozar de una pensión, por los servicios prestados a la Nación, por el de cuyos.

Lo anterior se colige, del tenor literal del Art. 56 de la Ley Orgánica del Servicio Consular de El Salvador, que dice; "Art. 56,- Los funcionarios y empleados consulares de la República, o sus familiares en su caso, tendrán derecho a pensión o jubilación de conformidad con la Ley de Pensiones y Jubilaciones para empleados del orden Civil."

De conformidad al artículo treinta y tres de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático, las disposiciones de la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles, son aplicables a los funcionarios diplomáticos de carrera, o a sus familiares en su caso. Esta pensión esta limitada a la suma de \$200.00 mensuales, tal como prescribe el artículo seis de la Ley ultimamente citada. Sin embargo, si el funcionario hubiere prestado sus servicios en el Ramo de Relaciones Exteriores, por 25 años o más y estuvieren inscritos en el Escalafón Diplomático, la pensión podrá ser hasta de \$600.00 mensuales, si el mayor sueldo que hubiere devengado durante un año seguido, fuere de esta suma o mayor.

V

RETIROS, PENSIONES Y MONTEPIOS DE LA FUERZA ARMADA.

OBJETIVOS Y DEFINICIONES

La actual Ley de Retiro, Pensión y Montepío de la Fuerza Armada, emitida por el Directorio Cívico Militar, según Decreto Nº 71 de fecha ocho de marzo de 1961, tenía en su título la frase "y Cuerpos de Seguridad

Pública", que fué suprimida por Decreto Legislativo Nº 111 del 16 de julio de 1962, por el cual además se le introdujeron a dicha Ley, modificaciones sustanciales, como fué el cambio de la "Tabla Demostrativa sobre el Monto de las Pensiones", que en su oportunidad analizaré.

El Artículo primero, establece el campo de aplicación de la Ley, al decir que tiene por objeto determinar y regular el Retiro y el Monto de las pensiones de los miembros de la Fuerza Armada, así como el Montepío correspondiente a sus deudos y los derechos a funerales. El Artículo dos que nos da la definición de Fuerza Armada, dice: que se entenderá por "Fuerza Armada:" al conjunto de las fuerzas terrestres, aéreas y navales, organizadas de conformidad con las leyes respectivas de que dispone la Nación, para el cumplimiento de las funciones que la Constitución Política le determina.

Este concepto legalista, que da la ley, es para los efectos de la aplicación de las disposiciones de la misma.

Artículo cuatro. Esta disposición considera miembro de la Fuerza Armada, al que desempeña un cargo en cualquiera de las Instituciones que la componen, de acuerdo a las plazas militares y Civiles que determinen las leyes respectivas. Asimila a los que desempeñan cargos civiles, a los militares propiamente dicho.

El artículo seis define lo que en este Cuerpo de leyes, debe de entenderse por R E T I R O, así;" es la situación del miembro de la Fuerza Armada que cesa en su obligación de prestar servicio y con derecho a ser pensionado."

De conformidad al artículo siete, PENSION:" es la remuneración mensual que el Estado tiene la obligación de asignar a los miembros de la

Fuerza Armada, que pasan a retiro."

Según el artículo ocho, MONTEPIO;" es la remuneración mensual que percibirán los deudos del personal de la Fuerza Armada que falleciere estando en servicio activo o en retiro."

Servicio activo y Computable, según el Artículo nueve, es: "el que desempeña todo militar, funcionario o empleado que esté de alta en la Fuerza Armada."

Guerra, es: " el conflicto armado que se libra entre dos o más Estados o Naciones," y, de conformidad al artículo once, se entiende que hay estado de guerra internacional, cuando ha sido oficialmente declarada, o cuando existe de hecho.

Según el artículo doce, se e tiende que hay estado de emergencia, cuando un país se encuentra en circunstancias anormales, que amenazan alterar la paz o el orden público, y cuando sufre calamidad, catástrofe o desgracia Nacional.

CAUSALES DE RETIRO

De conformidad al artículo trece, el retiro de un miembro de la Fuerza Armada, puede ser FORZOSO o VOLUNTARIO.

El retiro es forzoso en cualquiera de los casos siguientes:

- 1º) Cuando un individuo que habiendo prestado 30 años de servicios, llega a la edad límite establecida en el Art. 14;
- 2º) En el caso de que en acción de guerra o a consecuencia de ésta, queda absolutamente incapacitado por el resto de su vida, un miembro de la Fuerza Armada;

- 3º) Cuando en actos del servicio o a consecuencia de éstos, quede absolutamente imposibilitado y de por vida;
- 4º) Imposibilidad absoluta y de por vida, contraída fuera de actos de servicio que incapacite por más de un año para el desempeño de sus funciones;
- 5º) Imposibilidad física o mental, absoluta y de por vida, contraída en el servicio o como consecuencia de éste;
- 6º) Cuando se pasa a la reserva general.

El retiro es voluntario, cuando el que desea retirarse, después de haber cumplido 20 años de servicios, invoca motivos justos, y que concurren los requisitos siguientes: que quien lo solicite no se encuentre efectuando estudios en el exterior, becado por el Estado; que el Estado no se encuentre en estado de guerra o de emergencia nacional, o que el que lo solicite, en caso de haber efectuado estudios en el extranjero, han servido por lo menos el doble del tiempo, que duraron sus estudios.

De conformidad al Art. 14, serán retirados forzosamente de las filas de la Fuerza Armada, los oficiales, que habiendo servido 30 años, cumplan la edad límite establecida en cada grado militar, así:

Subtenientes	35 años
Tenientes	40 años
Capitanes	45 años
Capitanes mayores	50 años
Tenientes Coroneles	53 años
Coroneles	55 años
Generales	60 años

Según artículo quince, el retiro forzoso opera automáticamente es decir, que al cumplir la edad límite el miembro de la Fuerza Armada, y

sus servicios prestados fueron de 30 años, el Ministerio de Defensa, lo retira inmediatamente de su cargo, y le tramita las diligencias respectivas, a efecto de emitir el acuerdo pertinente; pero entre tanto, el Ministerio, sigue pasándole el último sueldo que tenía.

El Art. 16 establece la obligación de los oficiales retirados de acudir a las filas del Ejército, en caso de una confrontación internacional; además en tiempo de paz, pueden ingresar a la Fuerza Armada, siempre que lo soliciten y el Ministerio de Defensa lo estimare conveniente.

El Art. 17, se refiere a los retiros voluntarios, ya que prescribe los casos en que un oficial no puede solicitar su retiro; y solamente el retiro voluntario es el que se hace a solicitud del interesado, y no el retiro forzoso, pues éste opera automáticamente y el Ministerio de Defensa está obligado a retirarlo inmediatamente, siempre que se encuentre en situación de ser retirado.

Los casos en que no se pueda retirar voluntariamente un oficial, son:

- a) Cuando se encuentre efectuando estudios en el extranjero, por cuenta del Ministerio de Defensa;
- b) Cuando la Nación se encuentre en estado de emergencia nacional, o de guerra internacional.

El Art. 18, que prescribe que los oficiales que obtubieren pensión Militar, pasarán a la escala de retirados con el grado que posean, y que en caso de que sean declarados aptos para ascender al grado inmediato superior, no obstante ser retirados forzosamente, conservaran el derecho al ascenso; como pensionados que pasan a ser, la disposición no tiene ninguna utilidad práctica, a menos que vuelva a las filas de la Fuerza Ar-

mada, ya sea porque lo solicite, o porque sea llamado obligatoriamente, en caso de guerra internacional.

ASIGNACION DE LA PENSION

Para efectos de la asignación de una pensión, los miembros de la Fuerza Armada, se dividen en Oficiales; clases, Agentes de la Policía Nacional; Policía de Hacienda y Cuerpo de Bomberos; individuos de tropa; filarmónicos; empleados civiles; y alumnos de la Escuela Militar, Fuerza Aérea y Marina Nacional.

Los OFICIALES, que, de conformidad a la letra a) del Art. 19, tienen derecho a pensión, son:

- 1) Los que hayan cumplido 20 años o más de servicios consecutivos o en diferentes períodos, dentro de la Fuerza Armada. Del tenor literal de esta norma, se desprende que quienes deseen ser pensionados acogiéndose a ella, no necesitan comprobar su edad, ya que éste no es requisito necesario para la asignación de la pensión; sino que basta haber prestado los servicios por 20 años o más, dentro de la Fuerza Armada. Además considero que no comprende este numeral, a los oficiales de la Policía Nacional; Policía de Hacienda y Cuerpo de Bomberos, por referirse a éstos, la letra b) de este mismo artículo;
- 2) Los que se imposibiliten en acción de guerra o a consecuencia de ella;
- 3) Los que se imposibiliten en actos de servicio o a consecuencia de éste;

- 4) Los que por adolecer de enfermedad, estén imposibilitados para desempeñar sus obligaciones en el servicio activo.
- 5) Los que por imposibilidad contraída fuera de actos de servicios o por enfermedad que los incapacite por más de un año, para el desempeño de sus funciones.

De conformidad a la letra b) del Art. 19, tienen derecho a pensión: Oficiales, clases y agentes de la Policía Nacional, Policía de Hacienda y Cuerpo de Bomberos; los individuos de tropa y Filarmónicos que:

- 1) Hayan cumplido 20 años o más de servicio consecutivo o en diferentes períodos, dentro de la fuerza Armada, siempre que comprueben 45 años de edad;
- 2) Se imposibiliten absolutamente y de por vida, en actos del servicio o a consecuencia de éste;
- 3) Teniendo menos de 45 años de edad, tuvieren 20 años de servicio dentro de la Fuerza Armada, comprobaren que adolecen de alguna enfermedad que los imposibiliten por el resto de su vida, para continuar prestando sus servicios en forma eficiente.

Según la letra c) del mismo Art. 19, tienen derecho a pensión, los empleados civiles que prestan sus servicios en la Fuerza Armada, que:

- 1) Hayan cumplido 20 años de servicio, en forma consecutiva o en diferentes períodos, dentro de la Fuerza Armada y comprobaren tener 50 años de edad;
- 2) Por imposibilidad física o mental contraída en actos del servicio o a consecuencia de éste;

3) *Teniendo menos de 50 años de edad, tuvieran 20 años de servicio dentro de la Fuerza Armada, comprobaren que adolecen de enfermedad que los imposibilita de por vida, para continuar prestando sus servicios en forma eficiente.*

Con base en la letra d) del Art. 19, tienen derecho a pensión, los estudiantes de la Escuela Militar, Fuerza Aérea y Marina Nacional, que en actos del servicio o a consecuencia de ellos, queden imposibilitados en forma absoluta y de por vida. Esta incapacidad considero que no sólo es para continuar estudiando en dichos centros de enseñanza; sino que debe de ser una incapacidad absoluta, para toda clase de actividades de trabajo.

REBAJA, SUSPENSION Y EXTINCION DE LA PENSION

Según el artículo veinte, la pensión asignada a un miembro del personal de la Fuerza Armada, puede ser rebajada hasta en un 50%, en los casos de que se compruebe, que el pensionado observa notoria mala conducta; o que haya sido condenado en causa criminal, a una pena de presidio menor de diez años, por delito militar o común, y que no acarree desprestigio a la Fuerza Armada.

En el primer caso, al pensionado le asiste el derecho del restablecimiento de su pensión, si comprobare que se ha rehabilitado y que ha observado buena conducta durante los tres años posteriores, contados desde la fecha del acuerdo por el cual fué rebajada la pensión correspondiente; y en el segundo caso puede hacer uso del derecho de restablecimiento, al cumplir la pena que le fuere impuesta.

Cuando el retirado causa alta nuevamente, en servicio activo, se suspende la pensión durante el tiempo que permanezca en esa situación; pero al volversele a retirar, le asiste el derecho a que su pensión sea aumentada, con base en el total del tiempo computado y el mayor sueldo devengado durante ciento ochenta días consecutivos.

Las pensiones se extinguen, de conformidad al artículo veintidos, por defunción del pensionado; por no presentarse a las filas del ejército, sin causa justa, en caso de guerra internacional; y por haber sido condenado en causa criminal, a más de diez años, ya sea por un delito militar o común, que cause desprestigio a la Fuerza Armada.

ASIGNACION DEL MONTEPIO

Al fallecer un miembro de la Fuerza Armada, de conformidad al artículo veintiocho, tienen derecho a que el Estado les asigne montepío, la viuda; los hijos legítimos y reconocidos; los padres del difunto y los hermanos que fueren incapaces o menores de edad,

Los parientes concurren a la Asignación del Montepío, en el Orden siguiente:

- 1º) La viuda en concurrencia con los hijos;
- 2º) Los hijos;
- 3º) La viuda en concurrencia con los padres del difunto, cuando no hubieren hijos;
- 4º) La viuda, cuando no hubieren hijos, ni padres;
- 5º) Los padres, cuando no hubiere viuda ni hijos;
- 6º) Los hermanos incapacitados o menores de edad, cuando no hubiere viuda, hijos, ni padres.

La distribución del monto a que ascienda el Montepío, se efectúa entre los deudos que tengan derecho, en la forma que sigue, según el artículo veintinueve:

- a) En caso de concurrencia de viuda e hijos legítimos o naturales, corresponderá la mitad del Montepío a la viuda y la otra se divide por partes alícuotas entre los hijos legítimos y naturales;
- b) En caso de que concurren solamente hijos legítimos y naturales, el monto del Montepío se divide en partes iguales;
- c) En caso de que concurren la viuda y los padres del difunto, dos terceras partes del monto del Montepío, corresponde a la viuda y la otra a los padres;
- d) No existiendo hijos del difunto, ni padres, el haber del Montepío le corresponde en su totalidad a la viuda;
- e) Cuando no exista viuda, ni hijos del difunto, el total del Montepío le corresponde a la madre o al padre; y en caso de que existan los dos, se divide en partes alícuotas;
- f) En caso de concurrencia de hermanos menores o inválidos, no existiendo ninguno de los otros deudos, el monto del Montepío se reparte por partes iguales.

REBAJA Y PERDIDA DEL MONTEPIO

El artículo treinta prescribe que se rebaja el Montepío hasta en un cincuenta por ciento (50%), al ser condenado a pagar una pena de

presidio menor de diez años, por sentencia judicial en causa criminal, por delito militar o común. Este artículo establece la norma que ordena la rebaja del porcentaje del Montepío asignado a una persona; pero nada dice, en lo relativo a que si una vez pagada la pena, el deudo tiene derecho a que se le restablezca el monto total de la cuota. En estricto derecho, no existe en este caso, el derecho al restablecimiento, establecido en el caso de un pensionado, que se le haya rebajado su pensión. Por lo tanto, una vez rebajada el Montepío, esto es en forma definitiva.

De conformidad al artículo treinta y uno, el derecho a gozar de un Montepío, se pierde.

- a) Por defunción; por no acudir sin causa justa, a la movilización en caso de guerra internacional; y por haber sido condenado a una pena de presidio mayor de diez años, por sentencia de juez en causa criminal, por delito militar o común.
- b) Por contraer matrimonio la viuda;
- c) Por llegar el hijo varón a su mayoría de edad; salvo el caso de invalidez absoluta;
- d) Por haber obtenido un empleo remunerado, el hijo varón menor de edad;
- e) Por haber contraído matrimonio las hijas, o hacer vida marital con un individuo;
- f) Por dedicarse la mujer a la prostitución o a la trata de blancas;
- g) Por conducta notoriamente viciada, legalmente comprobada.

La viuda que perdiere el derecho a gozar de un Montepío, con

arreglo a la Ley, en ningún caso puede recuperarlo, aún cuando probare legalmente que ha desaparecido definitivamente en su persona, la causal que motivó su pérdida. Sin embargo, la hija que pierde el derecho a gozar de un Montepío, puede recuperarlo al comprobar que ha desaparecido la causal que lo motivó; excepto si la causal que motivó la pérdida del Montepío, hubiere sido por vivir maritalmente con un individuo; por dedicarse a la prostitución o trata de blancas; o por conducta notoriamente viciada.

COMPUTO, MONTO Y REGULACION DE LAS PENSIONES Y MONTEPIOS

Para los efectos de asignar la correspondiente pensión, a que tiene derecho un miembro de la Fuerza Armada, ya sea en caso de retiro forzoso o voluntario, el tiempo de servicio se computa, desde la fecha de ingreso a la Fuerza Armada, tomando en cuenta para ello los servicios que se presten en cualquier Cuerpo u Oficina Militar. Lo anterior quiere decir, que no es requisito necesario, que los servicios se presten en un cuerpo militar en calidad de tal, sino que basta que se hayan prestado servicios en una institución militar, aunque sean en las oficinas administrativas, sin que para ellos, se haya tenido que causar alta, bajo régimen militar, por ejemplo: los que trabajan como escribientes de la Sección de Invetigaciones Criminales.

El artículo treinta y ocho, es una disposición muy amplia en este sentido, porque no sólo es aplicable a los que se encuentren prestando servicios en una oficina militar, a la fecha del retiro, sino que comprende además, los que hubieren prestado servicios en oficinas militares extintas, vevigracia: el Juzgado General de Tránsito, que funcionó por tiempos inmemorables, adscrito a la Dirección General de Policía.

En la computación del tiempo, si los servicios pasan de veinte años, se considera como año completo, la fracción mayor de ciento ochenta días.

Según los artículos treinta y nueve y cuarenta y uno, los factores fundamentales para determinar el monto de la cuantía de una pensión militar, que deben de tenerse en cuenta, son: el mayor sueldo devengado en un lapso no menor de ciento ochenta días consecutivos; y los años de servicios computados, de conformidad a la tabla siguiente:

AÑOS DE SERVICIO	% DEL MAYOR SUELDO DEVENGADO
20 años.	75 por ciento
21 años.	78 por ciento
22 años.	81 por ciento
23 años.	84 por ciento
24 años	87 por ciento
25 años	90 por ciento
26 años	92 por ciento
27 años.	94 por ciento
28 años.	96 por ciento
29 años	98 por ciento
30 años.	100 por ciento

La pensión que se asigne de conformidad a la escala que antecede, tendrá como límite máximo el sueldo devengado por un Comandante de Regimiento, que actualmente es de un mil cien colones mensuales, y como mínimo para los Oficiales, el diez por ciento de dicha cantidad. Esta disposición establecida en el último inciso del Art. 41, esta sujeta a arbitrariedades, por no ser expresa, ya que tal como prescribe la ley, no existe concretamente ningún límite a la cuantía de las pensiones militares, pues estas pueden ascender o descender arbitrariamente, bastando para ello un aumento o disminución en el sueldo de los Comandantes de Regimiento.

En cambio, el Art. 42 por su parte, concede derecho a pensión a aquellos oficiales de la Fuerza Armada, que sin haber prestado servicios por veinte años, fueren retirados forzosamente, en razón de haber quedado absolutamente imposibilitados para continuar en el Ejército, estableciendo expresamente dos escalas, así: el 60% del mayor sueldo para los que en tiempo de paz, quedaren imposibilitados, y el 100%, para aquellos que en tiempo de guerra, quedaren imposibilitados en forma absoluta, y de por vida en ambos casos.

Las pensiones a que se refiere el artículo cuarenta y dos, no tienen establecido ningún límite; ni pueden considerarse que les es aplicable la regla del artículo cuarenta y uno, en virtud de que, dicho artículo en el último inciso dice: "El monto de la pensión obtenida de conformidad con la tabla anterior", es decir, se refiere a la escala o tabla, establecida para los que prestaren veinte o más años de servicio, y no para los casos excepcionales del artículo que comento. Esta situación queda más clara en el último inciso de este artículo, al prescribir que si el Oficial inválido comprobare que su tiempo de servicio es mayor de veinte años, la pensión se concederá de conformidad al Art. 42 ó al Art. 41, según conviniera al interesado.

Asimismo al personal de tropa y alumnados de la Escuela Militar, Aviación y Marina Nacional, los artículos 43 y 44 les otorgan los mismos derechos concedidos a los oficiales, de conformidad al Art. 41, cuando por razón del servicio en caso de movilización o de instrucción, quedaren absolutamente incapacitados.

El artículo 45, establece \$40.00 mensuales, como monto de la

pensión a que tienen derecho los miembros de las escoltas militares, que ad-honorem prestan sus servicios de protección en barrios y cantones del país, siempre que comprobaren 20 años de servicios o haberse incapacitado en actos o a consecuencia del servicio.

El artículo cuarenta y seis, establece que el monto de la pensión de los empleados civiles, de planta en la Fuerza Armada, se determinará de conformidad a la tabla demostrativa que el artículo 41 indica para el personal de la Fuerza Armada. Pero esta disposición nada dice si un empleado civil que trabaja al servicio de la mencionada Institución, queda inválido por el resto de su vida, en razón de sus servicios o a consecuencia de ellos. No es remoto pensar que también estos servidores, se exponen a una eventualidad de esa naturaleza, aunque no sea con la misma potencialidad que los oficiales y elementos de tropa; pero si están expuestos debido a pertenecer a una Institución como es la Fuerza Armada, sobre todo en casos de guerra, donde también se enfrentan al peligro, ya que sin ningún pretexto deben presentarse a sus trabajos, aunque para ello tengan que correr cualquier riesgo.

El monto de la cuantía de un Montepío militar, esta regulado de conformidad a lo prescrito por los Artos. 47 y 48, de la manera siguiente:

- 1º) Con el setenta y cinco por ciento (75%), de la pensión por retiro que gozaba o tenía derecho a gozar el causante, comprendiéndose en tal virtud, todos los miembros de la Fuerza Armada;

2º) Con el cincuenta por ciento (50%) del mayor sueldo devengado por el causante, cuando se tratara de deudos de oficiales de la Fuerza Armada que fallecen sin haber tenido todavía derecho a que se les adignara una pensión por retiro. Limitada en todo caso la cuantía, a setecientos colones como máximo y cuando se tratara de deudos de oficiales, a setenta y cinco colones como mínima, según el artículo cincuenta.

El artículo cincuenta y uno, establece que si la pensión hubiere sido otorgada por imposibilidad física o mental, sólo dará derecho a Montepío, si el de cujus hubiere prestado sus servicios por lo menos durante cinco años.

PROCEDIMIENTO PARA ASIGNAR LAS PENSIONES Y MONTEPIOS MILITARES

El procedimiento que se sigue en relación con la asignación de una pensión o Montepío Militar puede ser:

- a) DE OFICIO, cuando se asigna una pensión a un oficial retirado forzosamente; o se asigna un Montepío a los deudos de oficiales de la Fuerza Armada que fallecen en servicio activo, o de un oficial ya pensionado, que hubiere suministrado al Ministerio de Defensa, los datos referentes a la identidad de sus parientes, que tengan derecho a Montepío;
- b) A PETICION DE PARTE INTERESADA, cuando se asigna una pensión a oficiales que se retiran voluntariamente; a los individuos de tropa, empleados civiles y filarmónicos; o se

asigna un Montepío a los parientes de un oficial retirado, que no informó al Ministerio de Defensa, los datos sobre sus parientes que tuvieren derecho a Montepío, o los deudos de los individuos de tropa, empleados civiles y filarmónicos.

En el primer caso, si se trata de asignar una pensión, el Ministerio de Defensa tiene a su cargo el trámite correspondiente. Para tal efecto, sus propias dependencias certifican de oficio el tiempo de servicio prestado por la persona a quien se le pretende asignar la pensión. Asimismo certifican los acuerdos, nombramientos, el mayor sueldo devengado durante ciento ochenta días por lo menos y el cálculo del monto de la pensión a que tiene derecho el interesado. Esta información deberá efectuarse en un lapso que no exceda de sesenta días. Concluida la prueba se trasladan originales las diligencias a la Corte de Cuentas de la República y si el dictamen de ésta es favorable, se emite el acuerdo correspondiente.

Si se trata de asignar un Montepío a los deudos de un oficial que fallece en servicio activo, se asigna automáticamente el Montepío, para lo cual el Jefe del Departamento de Personal, al tener conocimiento de la defunción, estudiará el caso y si determina que los deudos tienen derecho al Montepío, lo informa así al Ministerio de Defensa, quien certificará de oficio el tiempo de servicio y demás documentos que fueren necesarios, pasando los autos al Departamento de Justicia Militar, para su tramitación. Si el oficial que fallece fuere pensionado, es el Departamento de Justicia Militar, quien se encarga de practicar las respectivas diligencias.

En los casos de la letra b), las solicitudes para pensiones, son dirigidas al Ministro de Defensa, acompañando los documentos siguientes:

a) Certificación de la Partida de Nacimiento y en su defecto la Certificación del Decreto de Juez que haya establecido la edad media;

b) Certificación del tiempo de servicios, expedida por el Ministerio de Defensa, o la dependencia de donde se hayan prestado los servicios;

c) Certificación del mayor sueldo devengado en un lapso no menor de ciento ochenta días, extendida por el respectivo Pagador de Carrera.

Estas solicitudes dirigidas al Ministro, el interesado la presenta a su jefe inmediato, para que éste le de el pase al superior gerárquico que sigue, hasta llegar al Ministro de Defensa.

Cada jefe por quien pasan las diligencias, resuelve mediante una resolución interlocutoria, en lo que manda a que pasen los autos al superior inmediato, haciendo constar en la misma resolución, si el que pretende la pensión goza de buena conducta. Al llegar las diligencias al Ministerio de Defensa, éste mediante auto traslada los autos a la Corte de Cuentas, solicitándole su opinión sobre el particular, y en caso de que el dictamen de la Corte de Cuentas sea favorable, se emite el acuerdo correspondiente.

Cuando sea necesario establecer buena o mala conducta, imposibilidad física o mental, o que el Ministerio de Defensa lo estime conve-

niente, serán también competentes para conocer: el Juez General de Hacienda, en San Salvador y los Jueces de Primera Instancia en los otros departamentos. Dichos Juzgados a solicitud del referido Ministerio, proceden a instruir las diligencias respectivas, con citación del Fiscal General de Hacienda, o el Representante del Fisco, según el caso, y una vez concluidas, las devuelve al Ministerio de su procedencia, para los efectos consiguientes.

Las solicitudes para Montepíos a petición de parte interesada, se envían al Ministerio de Defensa, acompañando los documentos que según el caso fueren necesarios, así:

- a) Partida de defunción del causante;
- b) Partida de matrimonio, si fuere conyuge sobreviviente el interesado;
- c) Partida de nacimiento del interesado, si quien lo solicita es hijo del causante;
- d) Los hijos reconocidos, presentarán los documentos con los cuales comprueben su estado civil de hijos naturales;
- e) Partida de nacimiento del causante, si el interesado es el padre, o los documentos que comprueben el estado civil de padre natural. (1)

(1) En este capítulo, me limito a analizar la legislación vigente, aplicable a funcionarios y empleados civiles, así como a los de la Fuerza Armada.

C A P I T U L O I I I

CONSIDERACIONES GENERALES, SOBRE EL ESTUDIO
ENCAMINADO A IMPLANTAR EN EL SALVADOR, EL
SISTEMA NACIONAL DE RETIROS.

I

EL PROBLEMA DE LAS CLASES PASIVAS.

El problema que representan las clases pasivas no es nuevo ni en el espacio ni el tiempo, más sin duda las exigencias del Estado moderno lo han agudizado en forma tal, que numerosos Estados, entre ellos muchos de Indoamérica, ha tiempo lo han encarado con verdadero criterio técnico-científico, en un afán positivo por darle satisfactoria solución.

En nuestra patria, la preocupación gubernamental también viene de lejos, ya que hace más de dos décadas se realizan esfuerzos para resolverlo, si bien tales tentativas no han ido más allá de la obtención de informes técnicos, con el consiguiente despilfarro de dinero y esfuerzos. Tal preocupación, lógica antes, se vuelve hoy imperativa, pues el crecimiento de las asignaciones presupuestarias respectivas marcha a ritmo tan acelerado, que podemos formarnos idea de la magnitud actual del problema con sólo examinar las correspondientes a los años 1956 a 1965.

CANTIDADES EN MILLONES (1)

1956	-	3.8	1961	-	6.4
1957	-	4.8	1962	-	7.4
1958	-	5.0	1963	-	7.4
1959	-	5.5	1964	-	10.5
1960	-	5.8	1965	-	13.0

Si no se modificara la actual escala de salarios ni la legislación vigente sobre la materia, la tendencia ascendente de la asignación para la clase pasiva, hará que antes de finalizar la década de 1966 a 1975, sobrepase los 30 millones de colones (30.000.000.00). Cabría preguntarse a cuanto ascendería si, como es lo lógico, admitimos la tendencia ascendente de la escala salarial, o si se dieran casos de nuevas reformas a la legislación vigente, en forma inconsulta.

Consecuencia obligada de lo dicho es que más o menos a corto plazo el Estado estaría imposibilitado para cubrir tales prestaciones, dejando al servidor público en franco abandono, producto tan sólo de una imprevisión inexcusable.

Hay que considerar, además, que no es ningún secreto el que en nuestro medio reina una verdadera anarquía en materia de legislación sobre jubilaciones y pensiones. Por motivos que nunca se han explicado porque no tienen explicación, nuestro legislador ha sido amigo de dictar y mantener en vigor leyes de trato discriminatorio para ciertos sectores de servidores públicos; y además aún, se ha empeñado en acentuar tal tratamiento todavía dentro de un mismo sector, invocando para ello ar-

gumentos sofisticados que, como es natural, olvidan un punto esencial: que toda ley de jubilaciones es una ley de retiros y que, por ende, las prestaciones que debe ofrecer, conllevan el carácter de seguro de vejez; y sólo alcanza justificación cuando logra armonizar una serie de factores, entre los que deben destazarse el tiempo de servicio y la edad.

Despréndese de lo dicho que nuestro legislador no ha tenido hasta hoy claro concepto de lo que debe ser una ley de retiros, pues a las claras se ve su confusión cuando en apreciación subjetiva, trata de compensar a posteriori condiciones de trabajo a través de ella, incurriendo en grave contradicción jurídica al invadir un campo privativo de otro tipo de legislación. Bastaría, para hacer resaltar tal contradicción, la simple suposición de que las condiciones que trata de compensar se superen ampliamente a través de la ley de la materia; o dicho de otra manera: superadas las condiciones expresadas, el criterio del legislador carecería de toda base. Y es lógico, desde todo punto de vista, que tales condiciones se vayan superando, desde el momento en que ello debe ser preocupación constante de todo gobierno,

Ante ese enfoque equivocado—y por equivocado lesivo a la inmensa mayoría de servidores públicos y al Estado mismo— las Comisiones propugnan por una legislación sustentada en auténticos principios, armónica en su contenido y unitaria en su aplicación, o sea, en total consonancia con el inciso último del Art.125 de la Constitución, que literalmente dice en su último inciso: "Habrá una ley especial que regulará las subvenciones, pensiones y jubilaciones que afecten los fondos públicos."

(1) Los datos de las cantidades en millones que en la década de 1956 a 1965, consumió la clase pasiva, han sido tomados de la recopilación del Ministerio de Hacienda, sobre la información relativa al Estudio del Sistema Nacional de Retiros, Pág. 1.-

II

EL MOVIMIENTO DEL EMPLEADO PUBLICO Y SUS OBJETIVOS (1)

Frente a las situaciones examinadas, el empleado público del Gobierno Central e Instituciones Oficiales Descentralizadas, estimó conveniente, plantear a las respectivas autoridades, el problema en su verdadero sentido y magnitud, sugiriéndoles la solución que estimaba más adecuada.

El movimiento tuvo miras poco amplias, si bien justificadas, cuales eran las de pugnar por reformas a la legislación vigente, encaminadas a elevar un tanto las prestaciones que ofrece. Así consta en exposición presentada a la Asamblea Legislativa, el 19 de marzo de 1962, respaldada por seiscientas firmas, a las que luego se adhirieron más de seis mil (6000) servidores de la Nación.

A corto plazo, sin embargo, el sector interesado había ya meditado sobre el particular, y enfocado el problema desde un ángulo más amplio, y si bien seguía pugnando por obtener justas prestaciones a través de las reformas pedidas o de la promulgación de una nueva ley, se pensaba ya en la creación de un FONDO mediante los aportes del empleado y del Estado, FONDO que sería administrado por una institución de carácter autónomo y con el que se cubrirían los beneficios otorgados por la ley a todos los servidores en general, con miras a asegurar tales beneficios y prevenir la posible insolvencia del Estado. Esto consta en la exposición que dicho movimiento le presentó el 24 de agosto de 1962, al señor Presidente de la República, en la que además le recordaban que en audiencia que les había concedido, les expresó su entusiasmo por el he-

cho de que el empleado público se interesara en la solución de un problema de carácter general, como era el de las clases pasivas, coincidiendo así con el criterio de su gobierno; le recordaban también, sus expresiones en el sentido de que les había manifestado estimaba que en un lapso de cinco años, el Estado no podría ya cumplir sus obligaciones con las clases pasivas y que les recomendó en ese entonces, hacer conciencia entre los compañeros para que aceptaran sin temor la obligación de contribuir a la formación del FONDO, refiriéndose que en muchos países hermanos, entre ellos Chile y Puerto Rico, se había solucionado el problema mediante tal fórmula. Le hicieron constar que sus puntos de vista habían sido trasladados al empleado público, mediante Asamblea de Representantes de todos los sectores, quienes al valorarlos en todas sus proyecciones, los aceptaron totalmente; y no sólo eso, sino que asumiendo una actitud más realista de la que en rigor pudiera exigírseles y sacrificando posibles beneficios inmediatos, habían optado por secundarlos, acordando abandonar la lucha ya iniciada para obtener reformas a la legislación y dedicarse a buscar una solución que tuviera visos de permanente, para lo cual la Comisión Pro-Mejoramiento del Empleado Público, tenía la obligación de determinar y procurar la fórmula adecuada.

III

LA COMISION ENCUENTRA LA SOLUCION (1)

"La Comisión, luego de analizar cuanta fórmula pudo concebir, se pronunció por que la única que podría responder a plenitud, era la de establecer un SISTEMA NACIONAL DE RETIROS, sobre las siguientes bases elementales:

a) Que abarcara la totalidad de los servidores públicos, incluso los Municipios de ser ello posible;

b) Que se financiara mediante el aporte del Estado y sus servidores, en proporción que técnicamente se determine, y sobre la base que el aporte estatal esté condicionado a determinado porcentaje del sueldo devengado por el servidor, sin atender a consideraciones discriminatorias de ninguna clase;

c) Que su administración fuera regulada en forma que importara las más estricta garantía de honestidad, especialmente en lo tocante al aspecto económico, por lo que el empleado debería tener plena participación.

Dicha solución fué aceptada por Asamblea de servidores públicos; más al tratar de darle forma se tropezó con dificultades insalvables, como la exigencia insoslayable de los servicios de un Actuario, por lo que se decidió, y así se hizo, pedir asistencia técnica al Poder Ejecutivo para montar el Proyecto de Ley respectivo.

Respondió al movimiento el señor Presidente, nombrando Coordinador de tales actividades al señor Ministro de Hacienda, Doctor Alvaro Marino, quien de inmediato proporcionó la asistencia requerida, y contrató los servicios de Mr. Maz S. Winstein, quien delineó el Sistema que hoy se debate y adiestró al personal que ha tenido a su cargo la elaboración del proyecto de "Ley de Sistema"

IV

DIVERSAS CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE RETIROS

La Comisión Pro-Mejoramiento se avocó con Mr. Weinstein, al llegar éste al país, y lo impuso de las aspiraciones del empleado público salvadoreño, que no son más que las ya apuntadas. Respondió Mr. Weinstein con su plena aceptación de la posición asumida por la Comisión, expresando que tal era también su criterio.

De inmediato también Mr. Weinstein les expresó, que por tratarse de un trabajo monumental, sólo era posible verificarlo por etapas, organizando uno a uno los diversos sectores de la Administración Pública y que, a su criterio, debería empezarse por el sector civil de la Administración Central e Instituciones Oficiales Descentralizadas, para continuar con el sector Militar y concluir con el sector Municipal, entendiéndose que la incorporación de los últimos sectores, tendría que ser a corto plazo.

La Comisión Pro-Mejoramiento, aceptó sin reparo el plan de trabajo de Mr. Weinstein, y como por otra parte, según también él lo expresara, se contaba con la aquiescencia de los altos personeros gubernamentales y de los representativos de los sectores interesados, se inició la actividad del caso, la que ha culminado con el proyecto que obra en poder de los señores Secretarios de la Asamblea Legislativa.

El proyecto ha merecido consideraciones diversas al ser enfocado por individuos o sectores, que se pueden resumir así:

1ª) En sus lineamientos generales ha sido aceptado en forma mayoritaria por el sector interesado, si bien se ha hecho reserva de impugnarlo en puntos específicos al ser trasladado a la Honorable Asamblea Legislativa. Desde luego hay quienes lo han impugnado en su totalidad, ya porque no se ha impuesto de sus proyecciones o por tratarse de individuos que ven en la obligación de contribuir al FONDO, algo insólito, a lo que no accederán jamás de buena gana, pues viven en el eterno error de que toca exclusivamente al Estado resolver el problema.

2ª) Algunos de los sectores a los que la legislación vigente da trato privilegiado, lo han adversado también en forma rotunda, alegando por una parte, condiciones especiales de trabajo y, por otra, la tenencia de derechos adquiridos, que expresan ellos, el nuevo Sistema vulneraría.

Quienes tales argumentos esgrimen, no conocen u olvidan factores de decisiva significación en relación a la materia que pueden resumirse así:

- a) Un Sistema de Retiros no puede ni debe ser sustituto, ni la extensión de un Sistema de Salarios;
- b) La legislación vigente sobre la materia no reconoce derechos adquiridos, siendo esto cierto no sólo para quien goza ya de una jubilación o pensión, sino con más razón, para el que únicamente tiene una expectativa.

En fin, que quienes se muestran remisos al establecimiento de

un Sistema unitario, son los sectores que no aceptan un trato paritario por más que tengan conciencia de que su actual posición es, precisamente, la que genera el problema ya planteado de las clases pasivas, y que sólo esforzándose en ser egoistas o ingenuos pueden pretender que el Estado goza y gozará por siempre de un margen presupuestario suficiente para darles por los siglos y los siglos lo que hoy tienen y lo mucho más que en forma desorbitada pretenden todavía.

Es necesario enfatizar, que quienes están colocados en tal plan de intransigencia, han conminado en ocasiones múltiples a que el sector de los empleados públicos, siga el camino de luchar por obtener paridad de tratamiento dentro de la ley.

V

EL SECTOR MAGISTERIAL EXAMEN DE SU POSICION Y CONSECUENCIAS

Sabemos que el sector magisterial adversa el proyecto de "Ley del Sistema Nacional de Retiros" en su forma actual, por haberlo expresado así en varias ocasiones, especialmente en la Asamblea General de Empleados Públicos que se verificó durante los días 6, 7, 22 y 23 de abril de 1965, a la que asistieron numerosos miembros y personeros del mismo; pero hemos entendido siempre, porque también lo expresaron así en la citada Asamblea, que lo que adversan es el tratamiento paritario que el anteproyecto contempla y no el implantamiento de un nuevo Sistema de Retiros, pues, por una parte, fueron claros y precisos al manifestar que acep-

tarían el proyecto siempre que se modificara en el sentido de que les concediera un tratamiento especial, conservándoles los "derechos" ya conquistados; y por otra parte, ratificaron tal posición ante el señor Ministro de Hacienda al pedirle no remitiera el Proyecto a la Honorable Asamblea Legislativa hasta tanto el sector no tuviera elaborado su Proyecto Particular".

Ahora bien, para juzgar con el mejor sentido de la equidad la posición magisterial, es preciso examinar desde un punto de vista meramente objetivo, desprendidos de todo prejuicio y de falsas consideraciones, el problema que nos ocupa y, especialmente, la razón primaria de su actual agudización, consiste en que el Estado Salvadoreño ofrece prestaciones, a través de una ley, sin tener un FONDO cierto para cubrirlas; y se ha agudizado, a raíz de las últimas reformas a tal ley, cada una de las cuales importa un alza desmedida de la obligación estatal. Para confirmar tal aseveración, basta ver las asignaciones apuntadas en el N° 1, y considerar:

a) Que del monto total que por jubilaciones y pensiones civiles se pagó el año 1964, el 59% fué absorbido por el sector magisterial, el 28% por el sector de Telecomunicaciones y Correos y sólo el 13% por el resto de empleados, ello no obstante que los porcentajes del total de servidores se descompone así: 38% en el magisterio, 6% en Telecomunicaciones y Correos y 56% en el resto de dependencias;

b) Que de más de trescientos (300) solicitudes resueltas durante el año de 1965, más de 70% corresponde al sector magisterial, lo

que en un cálculo conservador significa que el porcentaje de absorción de tal sector se ha elevado en forma considerable;

c) Que la elevación progresiva de la asignación presupuestal representada por los porcentajes del 59% y 28% es lo que en definitivo viene a constituir el problema, ya que la del 13% no puede constituir problema en el aspecto financiero;

d) Que el promedio de lo que se paga por cada jubilado por servicio, es el siguiente: \$202.00 en el Magisterio, \$186.00 en Telecomunicaciones y Correos y \$163.00 en el resto de las dependencias, lo que a las claras demuestra el trato injusto que recibe la inmensa mayoría de servidores públicos que constituyen el 56%.

Siendo esto cierto y fácilmente comprobable surge la siguiente interrogante:

Dentro del sector civil de empleados públicos, qué grupos generan el problema?

Forzosamente se tiene que contestar que lo generan, primordialmente el Magisterio, seguido por Telecomunicaciones y Correos.

De tal respuesta, surge otra interrogante:

Si se excluye a tales sectores del Proyecto y, más aún, del Sistema, podrá ser éste operante?

No, incuestionablemente, por razones obvias. (1)

(1) En los Sub-títulos que anteceden en el presente capítulo, los datos han sido tomados de la Recopilación del Ministerio de Hacienda, sobre la información relativa al Estudio del Sistema Nacional de Retiro, Págs. 2 a 11.

C A P I T U L O C U A R T O

ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE RETIROS

Estimo conveniente, para facilitar una mejor interpretación hacer el análisis del proyecto, explicando lo medular de su contenido, desde los lineamientos más generales.

I

L A I N S T I T U C I O N

NATURALEZA

La Institución se denomina "Sistema Nacional de Retiros" y funcionará con carácter de Autónoma, o sea con personería jurídica y facultades de Dirección y Administración propias.

OBJETO

Su objeto es el manejo e inversión de los fondos, que serán aportados por el Estado y sus servidores en igual proporción, para con ellos cubrir el pago de pensiones y beneficios.

DIRECCION Y ADMINISTRACION

La Dirección se otorga a la Junta Directiva integrada por Directores nombrados por el Ejecutivo y por las Asociaciones de Empleados Públicos, de conformidad al Art. 5, y la Administración, a los Organos Ejecutivos que contempla el Art. 12.

Los gastos de administración y mantenimiento correrán a cuen-

ta del Estado de conformidad con el Art. 81.

INVERSION

La inversión de los fondos es, más que un derecho, una obligación del Sistema, desde luego que sobre la base de las utilidades que se obtenga, está calculada la capacidad del mismo para cubrir sus obligaciones que, por otra parte, gozan de la plena garantía del Estado al tenor del Art. 2.

Las inversiones sólo podrán ser autorizadas por la Junta Directiva, de conformidad al Art. 12 letra a).

FISCALIZACION

De acuerdo con el Art. 20, el Sistema estará sujeto a la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República, con lo que se cumple un mandato constitucional.

II

DE LOS MIEMBROS

De conformidad al Art. 21, serán Miembros obligados del Sistema los funcionarios y empleados civiles del Gobierno Central e Instituciones Oficiales, con excepción de aquéllos a quienes el Art. 23 da opción para serlo o no y los que el Art. 24 excluye.

Los Miembros del Sistema perderán su calidad según lo prescribe el Art. 25, cuya letra b) ha sido objeto de observaciones.

III

FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA

Este rubro lo trata la Ley en el Capítulo V.

Ya se dijo que los gastos de administración y mantenimiento correrán a cuenta del Estado, por lo que bajo el rubro "FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA", debe entenderse la regulación de los diversos ingresos que la Ley prevé para el sólo efecto de poner al Sistema en capacidad de cumplir los fines que le impone.

En efecto, la ley en su Art. 26 estipula creación del "Fondo de Retiro", que se constituirá así:

- a) Subvenciones, subsidios y contribuciones del Estado;*
- b) Contribuciones de los miembros, o sea de los funcionarios y empleados; y*
- c) Intereses obtenidos de la inversión de los anteriores y cualesquiera otros ingresos.*

Este fondo, digamos, de tipo general, se subdivide de conformidad al Art. 27, en tres clases de fondos, cada uno de ellos de constitución y para fines específicos o determinados así;

1º) Fondo de Reserva para obligaciones por beneficios otorgados, con el cual se cubrirán en su totalidad todas las obligaciones que ya pesen sobre el Estado al entrar en vigencia esta ley, o sean todas las jubilaciones y pensiones civiles. El establecimiento y mantenimiento de este Fondo lo costeará por completo el Estado hasta la extinción de los

derechos que ampara.

2º) Fondo de Contribuciones de los Miembros: de conformidad al Art. 27 estará constituido por los aportes de los miembros del Sistema.

Este aporte, según el Art. 27, tiene el carácter de obligatorio sobre un cinco por ciento del sueldo mensual devengado Art. 32, pero puede obtenerse su total reintegro o devolución cuando se deja el servicio, según lo establece el Art. 63.

La obtención del reintegro tiene sus consecuencia, ya que hace perder la calidad de miembro activo, según el Art. 4 N° 10, y para readquirirla se requiere el reingreso al servicio dentro de un plazo de 7 años, según el Art. 25 letra b) y

3º) Fondo de Reserva para Beneficios por Otorgarse: ya vimos que el primer Fondo lo costea el Estado en su totalidad y el segundo los miembros del Sistema.

Ahora bien, el Fondo de que hoy tratamos se va calculando a medida que se pide o se hace obligatorio el retiro, y se forma con:

- a) el aporte de cada servidor aumentado con los réditos proporcionales de su inversión; y
- b) Las contribuciones que en igual monto al aporte líquido de cada servidor deberán hacer el Gobierno Central y las Instituciones Oficiales que tengan patrimonio, según el caso.

Según el Art. 55 el servidor puede acumular contribuciones voluntarias que le servirán para obtener beneficios adicionales, y sobre las que también podrá pedir su reintegro de conformidad al Art. 64.

El Art. 65 importa un reintegro, que estimo factible como si se tratara de reintegro de contribuciones voluntarias.

IV

TIEMPO DE SERVICIO BENEFICIOS

De conformidad al Art. 39, las cotizaciones por el tiempo de servicios prestado por los servidores activos al entrar en vigencia la Ley, serán cubiertas por el Estado; y lo que no estuvieren en servicio, pero lo hubieren prestado con anterioridad, gozarán de igual derecho si reingresan y permanecen dos años consecutivos en él.

Los beneficios que contempla la Ley, de acuerdo al Art. 43, son los siguientes:

- a) Por tiempo de servicio;
- b) Por invalidez;
- c) Por muerte del miembro; y
- d) Por muerte del pensionado.

Los beneficios por tiempo de servicio se obtiene llenando los requisitos del Art. 49, que son:

- a) *Edad de 60 años;*
- b) *10 años de servicio acreditable;*
- c) *Haber sido miembro del Sistema durante los dos años anteriores en que el retiro se solicite.*

Es de notar, que la edad de sesenta años, es común para hombres y mujeres y que, cumplida tal edad, bastan 10 años de servicio para obtener beneficio.

Como se ve, cumplidos los 60 años de edad y demás requisitos, el retiro es opcional, pero se convierte en obligatorio al alcanzarse los 70, estableciéndose, sin embargo, una excepción que permite servir hasta los 72 años.

El beneficio de retiro por invalidez, según el Art. 54, se obtiene si se dan los siguientes requisitos:

- a) *por lo menos 5 años de servicio acreditable;*
- b) *incapacidad total y permanente para prestar servicio en el cargo que desempeñaba u otro similar;*
- c) *que la incapacidad no sea originada directamente por hábitos viciosos o mala conducta observada dentro del período de 3 años anteriores o por acto intencional; y*
- d) *que la Junta Médica la certifique.*

Si el inválido se rehabilita, recibirá el beneficio durante un año más, si antes no consigue empleo.

Los beneficios de retiro por tiempo de servicio y por invalidez, dan opción a decidirse por una pensión.

- a) Individual para el solicitante, en cuyo caso se le acreditará la que en su totalidad le corresponde;
- b) Con beneficio al cónyuge sobreviviente, en cuyo caso se calculará en forma tal que reciba el solicitante una pensión disminuída en proporción tal que al fallecer su cónyuge pueda recibir de por vida la que a su vez se determinó. Si el beneficiario fallece, el pensionado readquiere el derecho cedido; y
- c) con beneficio a sobreviviente para persona con interés asegurable, que lo será toda aquella que el Sistema estime que en efecto merece la protección del solicitante (concubina, sirvientes antiguos).

El beneficio por muerte del miembro lo regula el Art. 59. Con base en este artículo, se asigna pensión a los beneficiarios menores de edad, y a los hijos menores aún cuando no hubieren sido designados beneficiarios, del miembro activo que al fallecer tuviere 10 años de servicio acreditable; pensión que se acreditará con el respectivo aporte del Estado, como si el fallecido hubiere llenado los requisitos del retiro por tiempo de servicio.

De conformidad al Art. 39, los servidores deberán cotizar, por lo menos, 2 años para adquirir el derecho a pensión.

El beneficio por muerte del pensionado, se pagará, como lo indica el Art. 59, entendiéndose que tanto la cuantía o cuantías como el o los beneficiarios están ya determinados, desde luego que quien solicita el retiro tiene que cumplir tales formalidades.

V

REGIMEN ESPECIAL PARA JUBILACIONES Y PENSIONES ANTERIORES

A ESTA LEY

Las jubilaciones y pensiones otorgadas con anterioridad a la vigencia de esta ley se continuarán pagando hasta su extinción en la cuantía en que fueron concedidas, de acuerdo al Art. 73; obligación ésta que correrá por completo a cargo del Estado y será cubierta por el Fondo de Reserva para Obligaciones por Beneficios otorgados, según el Art. 39, como ya se dijo.

Los jubilados tendrán derecho a nombrar beneficiario o beneficiarios, que sólo podrán serlo su cónyuge, sus hijos menores y sus padres, designación que deberán hacer dentro de los 60 días siguientes a la vigencia de esta ley, so pena de no poder designarlos después de tal término, según los Artos. 74 y 75.

El monto de la pensión se reduce a la mitad del de la jubilación, según el Art. 76.

El cónyuge y los padres, según quien o quienes fueren los designados, percibirán de por vida la pensión y los hijos hasta su mayoría de edad o hasta que contrajeran nupcias, según el Art. 75 ya citado.

Sea quien fuere el designado, no obtendrá el beneficio si a la muerte del jubilado gozare de otro beneficio otorgado por esta ley, según el Art. 75.

Si la pensión se otorga a varios beneficiarios, la extinción del o de los derechos respectivos, no acrece a los demás, de conformidad al Art. 76.

Si el sistema lo exige, el jubilado actual por invalidez, que no haya cumplido 60 años de edad, tiene que someterse a examen médico para determinarse si se ha rehabilitado, y si se negare a ello, o si estuviere desempeñando un trabajo, debe entenderse que no acorde con la invalidez que alegó - se presumirá de derecho - o sea que no se le admitirá prueba en contrario - que se ha rehabilitado. En el caso de rehabilitación, se le continuará pagando la pensión durante un plazo máximo de un año, salvo que antes de empleare, todo de acuerdo al Art. 77.

VI

DISPOSICIONES VARIAS

Los miembros del magisterio municipal quedan incorporados al Sistema Art. 79.

El miembro activo del Sistema, el pensionado o el beneficiario que fuere condenado por delito contra la Hacienda Pública, pierde el derecho a los beneficios de esta Ley Art. 80.-

No se podrá enajenar, ceder o gravar las pensiones y benefi-

cios que otorga esta ley. Art. 85.

VII

C O N C L U S I O N E S

Los esfuerzos por implantar un Sistema igual o similar al que hoy se da a conocer, vienen de años. Tengo conocimiento que ya para 1940, habíanse iniciado tales esfuerzos y que posteriormente se reanudaron, sin llegar nunca a cristalizar.

Es lógico concluir que las clases pasivas vienen preocupando al Presupuesto desde hace varios lustros, y que los Gobiernos que se han sucedido algún esfuerzo han pretendido buscándole solución a un problema que cada día se agigante, si bien terminaron por ser tan timoratos que no lograron o no supieron canalizar los mínimos logros obtenidos.

Estimo que el esfuerzo hoy realizado no debe seguir igual derrotero que los de antaño, y que debemos pugnar porque cristalice en positiva realidad, pues de llegarse a frustrar estaremos condenándonos nosotros y condenando a futuras generaciones de empleados públicos, a sufrir incertidumbres sin cuento; y a seguir ilusionados por una ley que, como la actual, ha entronizado el favoritismo demagógico y el abuso en su aplicación.

Y hablo de condenar porque, incluso los sectores que hoy se pretenden favorecidos, deben entender que al igual que con un plumazo obtuvieron alguna mejoría -a cuyo derecho nadie se opone- de igual manera

podrían perder no sólo tales logros, sino algo más sustancial.

Creo que el Empleado Público puede y debe salir de tal situación, y que el nuevo Sistema, por su estructuración técnico-científica, le ofrece tal conquista, que por cierto es ya disfrutada por otros países de Indoamérica.

Entiendo que es este el logro de un esfuerzo que el empleado público tiene en gestación desde hace varios años y que el Estado ha secundado con decidido empeño y en forma por demás halagüeña al dar una adecuada participación en la obra.

El implantamiento del nuevo Sistema es, pues, necesario, por cuanto es más que probable que a corto plazo el Empleado Público no esté dispuesto a iguales sacrificios y del Gobierno, ni se diga.

Es también conveniente porque mediante él, se robustece la esperanza de un beneficio cierto a disfrutarse durante una vejez que se podrá llevar con dignidad, toda vez que se finca en un derecho a plenitud conquistado.

===

CAPITULO QUINTO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, PARA LA REORGANIZACION
DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y JUBILACIONES EN VIGOR
EN EL SALVADOR

I

El sistema moderno de jubilación a los empleados públicos presupone la existencia de ciertos principios y estipulaciones definidos y aceptados, los que han sido expuestos con algún detalle en las páginas anteriores. Para llenar adecuadamente las necesidades del Estado y las de los empleados, el sistema debe comprender un programa completo de beneficios que se refieran a riesgos de inhabilitación por ancianidad, invalidez fortuita y muerte. El sistema debe sostenerse económicamente mediante las aportaciones conjuntas de los empleados y el Estado de conformidad con bases equitativas. El método que se siga al financiar un sistema de jubilaciones tiene que hacer efectivas las recomendaciones actuariales porque encierra principios en los que se fundamentan los sistemas de seguro. Esto es, los tipos de las aportaciones se deberán determinar de tal manera que produzcan ganancias que ayuden a la amortización de los gastos producidos por pago de beneficios y para hacer frente a las obligaciones provenientes de servicios futuros. Este sistema de acumular las reservas a medida que se van prestando los servicios se conoce técnicamente como sistema de "reserva actuarial". Este es el método más económico para financiar el costo de un plan de jubilaciones.

La responsabilidad por el funcionamiento correcto del sistema

recaerá totalmente en una Junta Administrativa o en un Consejo de Fideicomisarios compuesto por representantes del Estado y de los empleados quienes formularán la política a seguir en la administración del sistema.

Lo ideal sería un sólo sistema que comprendiera a todos los empleados civiles y militares. La uniformidad y la igualdad de normas en lo que respecta a beneficios son vitales para que realmente tengan aplicación los principios en que debe basarse una política de jubilaciones que sea constructiva. Una administración centralizada y unida dará por resultado un aumento en eficiencia y ahorros en los gastos de administración. Aún más, la centralización de la autoridad en una sola oficina que se encargue de hacer las inversiones y de administrar las reservas y todo el activo es el procedimiento más adecuado para obtener mayor estabilidad en las inversiones y mayores ingresos por ganancias provenientes de intereses. Además, se eliminan las luchas entre ciertos grupos por obtener preferencias o ventajas. Se simplifica enormemente la aplicación de los rectos principios que han de servir de base para las jubilaciones y también se mejoran notablemente los aspectos legislativo y ejecutivo del sistema.

Sin embargo, en el caso de los miembros de la Fuerza Armada, por las características peculiares del Servicio Militar, como los traslados de los oficiales del servicio activo al retiro forzoso, considero, que actualmente no es recomendable pensar en la inclusión de estos servidores de la Nación, al Sistema de Retiros recomendado para Emplea-

dos Civiles, razones estas por las cuales deben de excluirseles del Sistema uniforme, por lo que mis recomendaciones son que el Sistema de Retiros solamente debe ser para empleados civiles en general.

R E C O M E N D A C I O N E S

II

SISTEMA PARA EMPLEADOS CIVILES

Existen muchos sistemas de jubilación para empleados gubernamentales de acuerdo con las distintas ocupaciones o trabajos que se realizan, cada grupo percibe diferentes beneficios y también discrepan las condiciones para hacer la respectiva calificación de los empleados. Un solo sistema para todos los grupos profesionales que comprendiera a todos los civiles que prestan servicios al Gobierno daría por resultado la uniformidad en cuanto a beneficios y condiciones para ser calificado y terminaría con toda discriminación. Desde el punto de vista de una administración económica es muy de desear que todos los empleados civiles lleguen a estar amparados por un seguro general dentro de un sólo sistema de jubilaciones. Todos los empleados, incluyendo los que desempeñen trabajos civiles, judiciales o administrativos deberán ser amparados por un mismo sistema que comprenda las siguientes categorías profesionales:

- a) Maestros de educación primaria y Secundaria.
- b) Empleados administrativos de las escuelas.

- c) Empleados de Telecomunicaciones.
- d) Empleados del Servicio Postal.
- e) Miembros del Cuerpo Diplomático.
- f) Jueces y Magistrados.
- g) Miembros del Cuerpo Profesional de los Hospitales y doctores, enfermeras y técnicos médicos.
- h) Miembros y empleados del Servicio Consular.
- i) Miembros del Poder Legislativo.
- j) Civiles empleados en servicios militares.
- k) Jornaleros y domésticos al servicio del Gobierno (fuera de los que trabajan ocasionalmente en obras de servicio público).
- l) Empleados municipales, sobre una base opcional en cada Municipalidad.
- ll) Empleados de los cuerpos de seguridad pública (comprendiendo a los policías y a los bomberos).

CONDICIONES PARA SER MIEMBROS

Serán miembros del sistema de jubilaciones: (1º) todos los empleados en servicio en la fecha en que entre en vigencia el nuevo sistema de jubilaciones; y (2º) los empleados que entren al servicio después, una vez que hayan prestado por lo menos dos años de servicios

correctos. Las personas que formen este segundo grupo tendrán oportunidad de obtener, inmediatamente después de su ingreso, la calidad de miembros y podrán recibir seguro por muerte y pensión por invalidez provocada por causas profesionales. Los empleados que adquirieran la calidad de miembros después de transcurridos los dos años del período de prueba, podrán dar después las aportaciones correspondientes al citado período de prueba y adquirir derecho a la pensión que corresponda. Se toma en cuenta el tiempo de servicio prestado al Gobierno, a una municipalidad o como miembros de las Fuerzas Armadas.

SERVICIOS ACREDITADOS

Debe acreditarse la totalidad de servicios prestados al Gobierno anteriormente al establecimiento del sistema de jubilaciones, en cualquiera rama o departamento gubernamental, incluyendo servicios militares y municipales, y a favor de cada una de las personas que entren a formar parte del sistema de pensiones. Sin embargo, si se tratare de empleados que reingresen a los servicios gubernamentales o municipales, este abono de servicios anteriormente prestados, estará subordinado a la condición de que se completen por lo menos dos años de servicio después del reingreso.

Para facilitar el cálculo del tiempo de servicio, conviene adoptar una norma para medir la duración de servicio para fines de -

jubilación, con el objeto de hacer esto en la forma más rápida y con el menor esfuerzo posible. Al hacer la computación de los abonos por servicio para los fines perseguidos por el sistema, quince días o más de servicio constituirán un mes de servicio; los servicios prestados por un lapso que oscile entre 5 y 15 constituirán medio mes de servicio; menos de cinco días durante un mes formarán la cuarta parte de un mes de servicio. Nueve meses de servicio durante un año formarán un año de servicio; un período de seis a ocho meses inclusive, medio año de servicio; menos de tres meses de servicio, la cuarta parte del año de servicio. No podrá acreditarse más de un año de servicio por cada año de trabajo.

B E N E F I C I O S

El propósito fundamental de un sistema de jubilaciones es proporcionar ingresos durante la vejez. Por lo tanto, la disposición de mayor importancia es la que se refiere a la cuota de la pensión. Esta cuota se considera como una previsión para la ancianidad y no como una bonificación por servicios prestados. Las aportaciones del Gobierno hechas para este fin tienen el carácter de sueldo adicional cuyo pago se difiere hasta la época en que el empleado está incapacitado para rendir trabajo eficiente por razón de la edad.

El cálculo de las utilidades debe hacerse en forma que dé

por resultado una cuota igual a cierta porción del sueldo de manera que se pueda cubrir las necesidades vitales del empleado después de su jubilación. La regla debe ser justa para todas las categorías de empleados amparados por el sistema. Deben tomarse las disposiciones pertinentes para aumentar la tarifa a favor de empleados que devengan salarios bajos para el sistema. Deben tomarse las disposiciones pertinentes para aumentar la tarifa a favor de empleados que devengan salarios bajos para que el sistema llene sus funciones en los aspectos sociales.

E D A D

La edad para la jubilación normal deberá fijarse en forma que represente el tiempo en que el término medio de los empleados ya no son aptos para trabajar con eficiencia razonable y terminan su servicio activo. Ha de tenerse cuidado al hacer esta estipulación de la edad normal para la jubilación, pues si se fija una edad relativamente temprana, la transforma en una verdadera carga para el empleado.

Normalmente la edad para dar por terminada completamente la carrera de un empleado se fijará a los 60 años. El período mínimo de servicios que puede dar derecho a jubilación al llegar a la edad citada es de diez años. Estas condiciones serán aplicables a todos los empleados, cualquiera que sea la ocupación que desempeñen y sin distinción de sexo, se exceptuarán únicamente los policías y los bom-

beros que podrán pedir su jubilación al cumplir los cincuenta y cinco años de edad.

I N V A L I D E Z

Para que un sistema de jubilaciones llena a plena satisfacción sus objetivos y los empleados obtengan el maximun de ventajas, es necesario que se prevea la necesidad de un seguro para el caso de invalidez definitiva de un empleado antes de llegar a la edad estatuida para la jubilación. Esta protección es atractiva para los empleados porque les proporciona un aseguro en caso de invalidez que les sería muy difícil obtener a menos que para ello hicieran un gasto considerable. Es también valioso para el Estado porque le facilita la remoción de los empleados que por invalidez ya no pueden prestar servicio.

El seguro por invalidez causada por desempeño de labores en el servicio se establecerá de modo que representara una proporción razonable del sueldo efectivo del empleado en la época de tener lugar la invalidez y las cuotas respectivas serían pagaderas sin tomar en cuenta la edad ni el tiempo de servicios prestados.

Debe establecerse la obligación de pagar cuotas compensatorias en caso de invalidez total y permanente por causas profesionales. El beneficiario de este tipo de pensión estará sujeto a exámenes mé-

dicos periódicos hasta que llegue a los cincuenta y cinco años de edad. Si antes de alcanzar esa edad, el empleado logra mejorar suficientemente para ser capaz de reasumir sus obligaciones en el empleo con el Gobierno, que abandonó por causa de su invalidez, cesará de percibir la pensión de que venía disfrutando como compensación por ella. Para que el empleado pueda disfrutar de este beneficio es necesario que hayan cesado los pagos del Gobierno por razón de sueldo total, parcial o en cualquier otra forma de compensación durante su invalidez.

Este privilegio estará también subordinado a la condición de que si antes de los cincuenta y cinco años de edad, el empleado consigue algún empleo lucrativo de cualquier clase que éste sea, y sus ingresos juntamente con la cuota que percibe por invalidez exceden de la cantidad que ganaba en la fecha de ocurrir ésta, la cuota se reducirá por la cantidad que represente el exceso.

UTILIDADES A LOS HEREDEROS

Siempre que el empleado hubiera prestado por lo menos diez años de servicio, se pagarán utilidades por motivo de muerte antes de la jubilación, por alguna otra causa que no sea invalidez por accidentes profesionales, o por muerte después de la jubilación a los siguientes herederos:

- a) *A la viuda sobreviviente, una cantidad equivalente al 1/4 por ciento del sueldo anual medio por año de servicio, pagadera hasta la muerte o nuevas nupcias de la viuda; señalándose como límite mínimo el veinte por ciento del sueldo anual medio y como pago máximo el cincuenta por ciento del citado sueldo;*
- b) *Si sobrevivieran al empleado su viuda y sus hijos menores de diez y ocho años, la cantidad percibida por la viuda se aumentará con un diez por ciento del sueldo anual medio por cada uno de los mencionados hijos; señalándose como límite que el monto pagado en concepto de beneficio a favor de la viuda y pagos a favor de los hijos representen el ochenta por ciento del sueldo anual medio;*
- c) *En caso de que no hubiere viuda sobreviviente o que la viuda contrajera nuevas nupcias, y existieren hijos menores de diez y ocho años, cada uno de los hijos percibirá el quince por ciento del sueldo anual del empleado, en tal forma que el pago total a los hijos no represente más del ochenta por ciento del sueldo anual medio a que venimos refiriéndonos;*
- d) *Los anteriores beneficios serán también pagaderos al esposo sobreviviente de cincuenta y cinco años mayor, que hubiera estado a cargo de la empleada, y de los hijos menores de una empleada que hubiere*

muerto.

SOSTENIMIENTO ECONOMICO

No se llenarán por completo los objetivos de un sistema de jubilaciones a menos que se conozcan y se entiendan todos los problemas económicos que encierra. Deben establecerse obligaciones a largo plazo para las diferentes garantías que se ofrecen. El sistema debe sostenerse económicamente por aportaciones conjuntas del Estado y los empleados, repartiendo en forma equitativa el valor de las jubilaciones. Este método de allegar fondos haría efectivos los principios actuariales, ya que, las tarifas de aportaciones de los empleados y del Estado se fijarían de modo que al acumularse a interés compuesto, produzcan suficientes reservas para amortizar el valor de las pensiones a favor de aquellos que resulten al final calificados para recibir esos pagos.

Este método de sostenimiento económico se conoce técnicamente como "método de consolidación" o "de reserva actuarial" y es la forma de financiar un sistema de jubilaciones con la mayor economía posible. Este método tiene como fundamento el postulado de que la pensión de retiro es una compensación por servicios prestados, y que el costo de esos servicios deberá pagarse a medida que éstos vayan teniendo lugar. Según este método, en el sistema de jubilaciones, la obligación económica no se contrae en la época en que la pensión de-

be pagarse, sino que se acumula a medida que los empleados van prestando su servicio.

Según el método actuarial de acumular reservas, los pagos verificados por el Estado se determinan a un nivel uniforme por largos períodos para que las aportaciones estén más o menos de acuerdo con el valor de la planilla corriente. Al mismo tiempo se aseguran las ventajas del interés compuesto en períodos extensos, dando por resultado una mayor economía del Estado en el costo total. De este modo es más económico ir formando las reservas a medida que se van contrayendo obligaciones por los servicios prestados por los empleados. El método actuarial de reservas para financiar el sistema es lógico, y prudentemente económico. Este es el único método que verdaderamente se puede llamar de "pago a medida que gana", y asegura el funcionamiento del sistema de jubilaciones sobre una base financiera sólida.

A D M I N I S T R A C I O N

Ha sido concluyentemente demostrado a través de un largo número de años de funcionamiento de sistemas de jubilación para empleados públicos, que la administración será más efectiva y eficiente si se realiza por medio de una oficina única dentro de la estructura gubernamental que se encargue exclusivamente de todos los asuntos del sistema de jubilaciones y que dirija su funcionamiento. Esta

oficina debería ser independiente de cualquier otra oficina o departamento del Gobierno para garantizar un trabajo pronto y expeditivo al dar validez a los saldos por pensión y al tramitar los reclamos de utilidades. La ley de creación del sistema de jubilaciones deberá especificar en forma clara y definida la autoridad y responsabilidad de la citada oficina.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- A) *Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles.*
- B) *Decreto Legislativo N° 306 del 22 de septiembre de 1961, publicado en el Diario Oficial N° 177 del 28 de ese mismo mes y año.*
- C) *Ley de Retiros, Pensiones y Montepíos de la Fuerza Armada.*
- D) *Ley Reglamentaria de la Carrera Judicial.*
- E) *Ley Orgánica del Servicio Consular de El Salvador.*
- F) *Convenio Centroamericano sobre la Unificación Básica de la Educación.*
- G) *Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Retiros.*
- H) *Estudio Actuarial de los Sistemas de Pensiones y Jubilaciones de El Salvador, hecho en 1955 por A. A. Weinberg, Donald E. Nemetz y Elmer E. Clabangh, miembros de "Public Administration Service", de Illinois, EE. UU.*
- I) *Revista "Investigación Fiscal" N° 12, de Diciembre de 1966, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.*
- J) *"La Seguridad Social" de J. Henry Richardson (inglés).*
- K) *Recopilación del Ministerio de Hacienda, sobre la información relativa al Estudio del Sistema Nacional de Retiros.*
- L) *Revista N° 22, "Seguridad Social", de julio y agosto de 1963, de México (Organo de Difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social).*
- LL) *"El Seguro Social", de W. Beveridge (inglés).*

I N D I C E

<i>Disposiciones Fundamentales.</i>	Pág.	1
<i>Edad para la Jubilación.</i>	"	4
<i>Edad Cronológica y Biológica.</i>	"	5
<i>Beneficios.</i>	"	9
<i>Aportaciones del Estado.</i>	"	11
<i>Aportaciones del Empleado.</i>	"	12
<i>Financiamiento.</i>	"	13
<i>Administración.</i>	"	18
<i>Política Aconsejable.</i>	"	20

C A P I T U L O I I

<i>Jubilaciones y Pensiones de Empleados Públicos.</i>	"	24
<i>Jubilaciones a los Facultativos nombrados "Académicos Honorarios".</i>	"	39
<i>Retiros y Pensiones de los Funcionarios Judiciales.</i> . .	"	41
<i>Pensiones y Jubilaciones de Funcionarios y Empleados Consulares.</i>	"	45
<i>Retiros, Pensiones y Montepíos de la Fuerza Armada.</i> . .	"	46

C A P I T U L O I I I

<i>El Problema de la Clase Pasiva</i>	<i>Pág.</i>	<i>65</i>
<i>El Movimiento del Empleado Público y sus Objetivos .</i>	<i>"</i>	<i>68</i>
<i>La Comisión Encuentra la Solución.</i>	<i>"</i>	<i>69</i>
<i>Diversas Consideraciones sobre el Sistema Nacional de Retiros.</i>	<i>"</i>	<i>71</i>
<i>El Sector Magisterial. Examen de su posición y con- secuencias.</i>	<i>"</i>	<i>73</i>

C A P I T U L O I V

<i>La Institución.</i>	<i>"</i>	<i>76</i>
<i>De los Miembros.</i>	<i>"</i>	<i>77</i>
<i>Financiamiento del Sistema.</i>	<i>"</i>	<i>78</i>
<i>Tiempo de Servicio, Beneficios.</i>	<i>"</i>	<i>80</i>
<i>Régimen Especial para Jubilaciones y Pensiones anteriores a esta Ley.</i>	<i>"</i>	<i>83</i>
<i>Disposiciones Varias.</i>	<i>"</i>	<i>84</i>
<i>Conclusiones.</i>	<i>"</i>	<i>85</i>

C A P I T U L O V

<i>Conclusiones y Recomendaciones..</i>	<i>Pág.</i>	<i>87</i>
<i>Sistema para Empleados Civiles.</i>	<i>"</i>	<i>89</i>
<i>Condiciones para ser Miembros.</i>	<i>"</i>	<i>90</i>
<i>Servicios Acreditados.</i>	<i>"</i>	<i>91</i>
<i>Beneficios.</i>	<i>"</i>	<i>92</i>
<i>Edad.</i>	<i>"</i>	<i>93</i>
<i>Invalidez.</i>	<i>"</i>	<i>94</i>
<i>Utilidades a los Herederos.</i>	<i>"</i>	<i>95</i>
<i>Administración.</i>	<i>"</i>	<i>98</i>

