

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

**RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA  
SOCIAL EN EL REGISTRO, CONTROL Y VIGILANCIA DE PRECURSORES Y  
SUSTANCIAS QUÍMICAS**

**EDNA ALEJANDRA VILLAVICENCIO DELGADO**

**GUATEMALA, JUNIO DE 2014**

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

**RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA  
SOCIAL EN EL REGISTRO, CONTROL Y VIGILANCIA DE PRECURSORES Y  
SUSTANCIAS QUÍMICAS**

**TESIS**

**Presentada a la Honorable Junta Directiva**

**de la**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**de la**

**Universidad de San Carlos de Guatemala**

**Por**

**EDNA ALEJANDRA VILLAVICENCIO DELGADO**

**Previo a conferírsele el grado académico de**

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

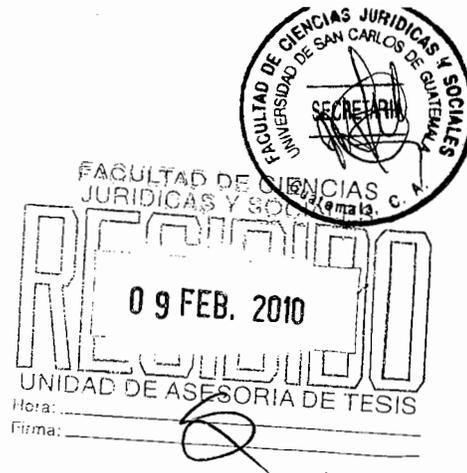
**Guatemala, junio de 2014**

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

DECANO:	MSc.	Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Licda.	Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic.	Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br.	Mario Roberto Méndez Álvarez
VOCAL V:	Br.	Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic.	Luis Fernando López Díaz

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

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



Guatemala, 22 de enero de 2010.-

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

SEÑOR:

De la manera más atenta me permito comunicarle que he cumplido con la función de Asesor de Tesis de la estudiante EDNA ALEJANDRA VILLAVICENCIO DELGADO, carné 200320287, intitulado "RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL EN EL REGISTRO, CONTROL Y VIGILANCIA DE PRECURSORES Y SUSTANCIAS QUÍMICAS", el cual a mi criterio cumple con todos los requisitos y formalidades que establece la normativa de esta facultad, y emito el dictamen siguiente:

- I. Considero que el tema investigado por la estudiante Edna Alejandra Villavicencio Delgado, es de suma importancia respecto a su contenido científico y técnico, por lo que puede llegarse a la conclusión de que el mismo, no sólo reúne los requisitos exigidos por el normativo correspondiente, sino además, se presenta con una temática de especial importancia para informar sobre los efectos negativos de las drogas, como de los usos ilícitos que puede darse a los precursores. Y concluye que el narcotráfico afecta la soberanía interna porque genera utilización del territorio nacional para operaciones delictivas internacionales.-
- II. La bibliografía empleada por la estudiante Villavicencio Delgado, fue la adecuada al tema elaborado y sus conclusiones resultan congruentes con su contenido y las recomendaciones son consecuencia del análisis jurídico de la investigación realizada, habiendo empleado en su investigación los métodos históricos, deductivos e inductivo y con relación a las técnicas, ficheros, fichas de trabajo, etc.; haciendo aportaciones valiosas y propuestas concretas de solución.



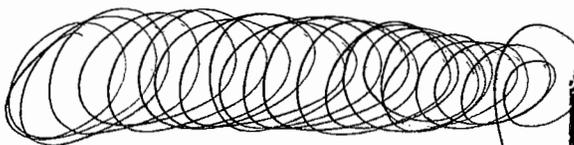
LIC. NAPOLEÓN GILBERTO OROZCO MONZÓN  
ABOGADO Y NOTARIO

5ª. Avenida 10-68 zona 1 Of.302 piso 3  
Edif. Helvetia, Guatemala, C.A.

TEL.22324664

En definitiva, el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones, bibliografía utilizada son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, y examen General Público, resulta procedente dar el presente DICTAMEN FAVORABLE, aprobando el trabajo de tesis asesorado, para que continúe su trámite hasta culminar su aprobación en el examen público de tesis.

Sin otro particular, me suscribo muy cordialmente.-

F)   
LIC. NAPOLEÓN GILBERTO OROZCO MONZÓN  
COL. 2681

Lic. Napoleón Gilberto Orozco Monzón  
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

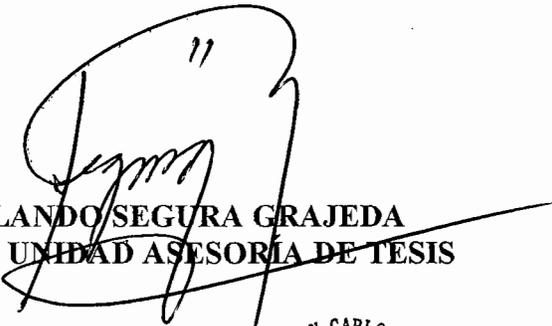
Ciudad Universitaria, Zona 12



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, diecisiete de febrero de dos mil diez.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) PEDRO LEONEL BROLO CAMPOS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante EDNA ALEJANDRA VILLAVICENCIO DELGADO, Intitulado: "RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL EN EL REGISTRO, CONTROL Y VIGILANCIA DE PRECURSORES Y SUSTANCIAS QUÍMICAS".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

  
LIC. ROLANDO SEGURA GRAJEDA  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis  
RSG/crla.



**BUFETE JURÍDICO PROFESIONAL  
LIC. PEDRO LEONEL BROLO CAMPOS  
ABOGADO Y NOTARIO**

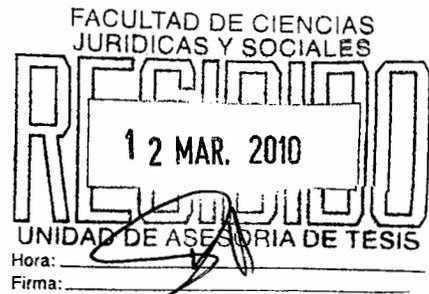
**2da. Calle (Boulevard Vista Hermosa), 23-80 Zona 15 Vista Hermosa II,  
Edificio Avante, Nivel 08 Oficina 8021  
PBX: 22003300  
Guatemala, Guatemala**



Guatemala, 09 de Marzo de 2010

SEÑOR

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



Estimado Licenciado Castillo Lutín:

Me place saludarle deseándole los correspondientes éxitos en ese Despacho y demás labores profesionales.

En cumplimiento al nombramiento recaído en mi persona, en mi calidad de REVISOR del trabajo de tesis de la Bachiller **EDNA ALEJANDRA VILLAVICENCIO DELGADO**, intitulado "**RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL EN EL REGISTRO, CONTROL Y VIGILANCIA DE PRECURSORES Y SUSTANCIAS QUÍMICAS**", procedente resulta dictaminar respecto a la Asesoría del mismo debido a las siguientes justificaciones:

- I. La estudiante **EDNA ALEJANDRA VILLAVICENCIO DELGADO**, en su trabajo de tesis, enfoca con bastante propiedad, la realidad en la que se encuentra el registro, control y vigilancia de precursores y sustancias químicas, ya que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social no cuenta con el apoyo necesario para llevar a cabo dicho registro, control y vigilancia de éstos, además hay un desconocimiento y confusión tanto por particulares como entidades que los utilizan ya que se tiene la creencia que son estupefacientes o algún tipo de droga. El tema es abordado en una forma sistemática, de fácil comprensión y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones y doctrina, conclusiones y recomendaciones, así como regulación legal en la materia, ya que la información recolectada realizada por la estudiante; fue de gran apoyo en su investigación y es considerable material actual.

**BUFETE JURÍDICO PROFESIONAL  
LIC. PEDRO LEONEL BROLO CAMPOS  
ABOGADO Y NOTARIO**

**2da. Calle (Boulevard Vista Hermosa), 23-80 Zona 15 Vista Hermosa II,  
Edificio Avante, Nivel 08 Oficina 8021  
PBX: 22003300  
Guatemala, Guatemala**



- II. Anudando a lo expuesto, se pudo establecer que el referido trabajo de investigación se efectuó apegado a la asesoría prestada, habiéndose apreciado el cumplimiento a los presupuestos tanto de forma como de fondo exigidos por el Artículo treinta y dos (32) del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.
- III. La estructura formal de la tesis fue redactada en una secuencia ideal para un buen entendimiento de la misma, así como la utilización de los métodos deductivo e inductivo, analítico y sintético y la utilización de las técnicas de investigación documental y bibliográfica comprueban que se hizo la recolección de bibliografía relacionada con el tema y actualizada.
- IV. El lenguaje usado durante el desarrollo de la tesis así como del contenido de la misma son idóneos de fácil comprensión y de interés para la nación guatemalteca, el cual me parece interesante y en medida de espacio, conocimiento e investigación apegado a las pretensiones del autor, por su contenido científico ya que aporta soluciones objetivas a la problemática actual y comprende los aspectos más importantes del tema tratado, desarrollándose técnicamente, en virtud cumpliendo con los requisitos establecidos de forma y de fondo exigidos por el normativo reglamentario.
- V. Las conclusiones y recomendaciones fueron formuladas de manera clara y sencilla para esclarecer el fondo de la tesis en consecuencia con el tema investigado.
- VI. La bibliografía consultada es adecuada y suficiente acorde al tema relativo a la importancia de analizar la responsabilidad que debe cumplir el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en el registro, control y vigilancia de precursores y sustancias químicas.
- VII. El trabajo denota esfuerzo, dedicación y empeño y personalmente me encargué de guiarlo durante las etapas del proceso de investigación científica, aplicando las técnicas y métodos correspondientes; los cuales fueron de ayuda para llegar a importantes conclusiones, tales como: que gran parte de la industria guatemalteca no registra ante el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, las actividades relacionadas con precursores y sustancias químicas por lo que pueden ser utilizadas en forma ilícita.

**BUFETE JURÍDICO PROFESIONAL  
LIC. PEDRO LEONEL BROLO CAMPOS  
ABOGADO Y NOTARIO**

**2da. Calle (Boulevard Vista Hermosa), 23-80 Zona 15 Vista Hermosa II,  
Edificio Avante, Nivel 08 Oficina 8021**

**PBX: 22003300**

**Guatemala, Guatemala**



VIII. Por lo anteriormente expuesto, concluyo que el trabajo de tesis de la bachiller **EDNA ALEJANDRA VILLAVICENCIO DELGADO**, intitulado **“RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL EN EL REGISTRO, CONTROL Y VIGILANCIA DE PRECURSORES Y SUSTANCIAS QUÍMICAS”** no se limita a cumplir únicamente con los presupuestos de presentación y desarrollo, sino también a la sustentación en teorías análisis y aportes tanto de orden legal como académica, ello en atención a los preceptos del normativo en mención regulados para el efecto, resultado como relevante el contenido analítico inserto en todo el trabajo de investigación, en mi opinión reúne los requerimientos metodológicos y jurídicos exigidos por la normativa de esta Facultad; razón por la cual, emito **DICTAMEN FAVORABLE** a efecto de que el mismo pueda continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin más que agradecer la consideración a mi persona, al encomendarme tan honroso trabajo de Revisor, aprovecho la oportunidad para reiterarle mi alta muestra de estima. Sin otro particular, me suscribo muy cordialmente.

  
**Lic. Leonel Brolo Campos**  
**Abogado y Notario**  
**Colegiado 1,351**

Pedro Leonel Brolo Campos  
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, treinta de enero del año dos mil doce.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante EDNA ALEJANDRA VILLAVICENCIO DELGADO, Titulado RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL EN EL REGISTRO, CONTROL Y VIGILANCIA DE PRECURSORES Y SUSTANCIAS QUÍMICAS. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.





## DEDICATORIA

### **A LA SANTÍSIMA TRINIDAD:**

por ser mi aliento diario y mi mayor inspiración cada día de mi vida, gracias por darme salud, sabiduría e inteligencia y fuerzas para poder alcanzar mis metas y haberme dado muchas bendiciones en cada etapa de mi vida. A ti sea toda honra, gloria y honor.

### **A MIS PADRES:**

Jorge Alejandro Villavicencio Álvarez y Edna Lizeth Delgado Arévalo, por ser los ángeles y guías que Dios me ha dado; gracias por su infinito amor, paciencia, tolerancia, comprensión y apoyo incondicional, los amo por siempre.

### **A MIS HERMANOS:**

Saray, Gaby y Jorge Pablo, por darme su apoyo y demostrarme su amor en cada momento de mi vida.

### **A MIS HIJOS:**

Alejandra Lizeth, María Alejandra, Paola Alejandra y Pablo Andrés, gracias por ser mis angelitos y amores de mi vida, por su paciencia, tolerancia y comprensión, que la meta que hoy alcanzo sea de inspiración y motivación para su vida. Gracias mis vidas por existir, esto es con mucho amor para ustedes y por ser el motivo por el cual hoy alcanzo esta meta.



**A MIS SOBRINOS:**

Kevin, Jorge David, Jonathan Alejandro, Pablo Alfonso para que el día de mañana ustedes alcancen la misma meta.

**A MIS ABUELOS:**

Jorge Arturo Villavicencio Marroquín (Q.P.D.), Cándida Nieves Álvarez Ordoñez, Alfonso de Jesús Delgado Campos (Q. P.D.) y Hortensia Arévalo Urizar de Delgado, porque gracias a ustedes están mis padres y por ser parte importante de mi triunfo.

**A MI TÍA ABUELA:**

Consuelo Álvarez Ordoñez

**A MIS TÍOS Y TÍAS:**

Ofira y Leonel, Ovidio y Sandra; Liliana y Carlos; Brendita, Lizbeth; Leonel, José Elder y Dorita, Mario.

**A MIS PRIMOS:**

Patty, Petter e hijos, Claudia, Hugo e hijos, Cristian y familia, Juan Pablo, Ana Lucía e hijas, Jorgito, Jennifer, Xiomy, Bryan, Jullybel, Jeremy, María Andrea, María Fernanda, Bianca, Claudita M., Tanya, Yajaira, Uzzy, Ada, Ester, Alfredo, Josué y Diego.

**A MIS CUÑADOS:**

Jonathan de León y Javier Urizar.

**A UNA PERSONA ESPECIAL:**

José Luis Urizar Morales, gracias por estar a mi lado, ser parte de mi vida, apoyarme, llenarme de muchas bendiciones y alegrías. Dios te bendiga, te amo infinitamente.



**A MIS AMIGOS Y AMIGAS:**

Gracias a, cada una de estas personas que Dios puso en mi vida, para compartir, conocer, aconsejarme, reír, llorar, disfrutar; de todo corazón gracias a cada uno de ustedes por todos esos maravillosos y valiosos momentos los cuales nos han dado la oportunidad de tener una amistad y la que seguirá creciendo. Quiero darle un agradecimiento especial a: Sabrina, Liza y familia, Michael y familia, Vicky, Carol, July, Edelfo, Lesster, Henry, Oscar, Jaime, Rony, Sergio, Quique, Ruben, Marvin, Denis, familia Urizar Cumes , Lucky y familia.

**A MIS CATEDRÁTICOS:**

Por haberme transmitido todos sus conocimientos, los cuales me han hecho llegar a este día y el día de mañana los pondré en práctica.

**A:**

La Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente y con todo cariño a la gloriosas Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por haberme albergado en sus aulas y darme la oportunidad de ser profesional.

**A:**

Todos los que están presentes, gracias por compartir conmigo el día de hoy este triunfo tan importante para mi vida. Éxitos y bendiciones para cada uno de ustedes.



## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción .....	i

### CAPÍTULO I

1. Historia del derecho administrativo.....	1
1.1. Administración.....	11
1.2. Derecho administrativo.....	13
1.3. Sistemas del derecho administrativo.....	16
1.4. Características del derecho administrativo.....	19
1.5. Principios generales del derecho administrativo.....	21
1.6. Fuentes del derecho administrativo.....	23
1.6.1. Fuentes históricas.....	23
1.6.2. Fuentes materiales.....	24
1.6.3. Fuentes formales.....	24
1.7. Derecho administrativo guatemalteco.....	39
1.8. Administración pública.....	40
1.8.1. Administración pública estatal.....	52
1.9. El Organismo Ejecutivo.....	56

### CAPÍTULO II

2. El derecho a la salud.....	89
2.1. Marco jurídico del derecho de salud .....	95
2.2. Principios constitucionales sobre la salud.....	126
2.3. Principios fundamentales del Código de Salud.....	132
2.4. Salud pública.....	138
2.5. Regulación legal de salud pública en Guatemala.....	142
2.5.1. Leyes constitucionales que regulan la salud pública.....	144
2.5.2. Leyes ordinarias que regulan la salud pública.....	145

2.5.3. Reglamentos que regulan la salud pública en Guatemala.....	149
2.5.4. Convenios y tratados ratificados por Guatemala en materia de salud pública.....	154

### **CAPÍTULO III**

3. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.....	157
3.1. Antecedentes históricos de su creación y organización .....	157
3.2. Organización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.....	164
3.3. Funciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.....	175

### **CAPÍTULO IV**

4. Precusores.....	183
4.1. Clases de precusores.....	189
4.2. Marco legal.....	195
4.3. Marco institucional.....	208
4.4. El control de drogas estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precusores químicos.....	210
4.5. Instituciones que velan por el control de precusores.....	218
4.6. Problemas universales en el control de precusores.....	232

### **CAPÍTULO V**

5. Sustancias químicas .....	237
5.1. Clases de sustancias químicas .....	242
5.1.1. Sustancias químicas alergénicas.....	243
5.1.2. Sustancias químicas irritantes .....	249
5.1.3. Sustancias químicas carcinogénicas .....	251
5.1.4. Sustancias químicas carcinogénicas de uso cosmético.....	255
5.2. Peligrosidad de sustancias químicas.....	258



**Pág.**

CONCLUSIONES.....	2 63
RECOMENDACIONES.....	265
BIBLIOGRAFÍA .....	267



## INTRODUCCIÓN

Se elaboró este informe en virtud de que actualmente hay muchos precursores y sustancias químicas que circulan en el medio sin control por parte de las autoridades correspondientes, mismas que son utilizadas para elaborar drogas.

La hipótesis que se plantea es que los precursores y sustancias químicas son utilizados en forma ilícita puesto que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social no tiene la capacidad para controlar estas actividades, pues únicamente puede denunciar estos hechos ante el Ministerio Público quien se encarga de las averiguaciones del caso y la persecución penal.

Este trabajo de tesis tiene como objetivo primordial determinar si el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, es capaz técnica y legalmente, de llevar a cabo esta función, en virtud del desvío de precursores y sustancias químicas que se da constantemente, por ser estos elementos necesarios en el proceso de fabricación de drogas sintéticas o de diseño.

La tesis está contenida en cinco capítulos. El primero trata sobre la historia del derecho administrativo, y su aplicación en la administración pública de Guatemala, así como un



breve análisis del Organismo Ejecutivo; el segundo, versa sobre el derecho a la salud, su marco jurídico y los principios constitucionales que lo amparan; haciendo una breve exposición de las leyes, reglamentos y convenios que regulan todo sobre la salud; en el capítulo tres se analiza todo lo relacionado al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; el capítulo cuatro, que es el tema medular se trata de toda la información relacionada a los precursores y los problemas que ocasionan; el capítulo cinco también se refiere a las sustancias químicas y su peligrosidad.

La metodología utilizada en la investigación fue el análisis de doctrina y legislación relacionada al derecho a la salud y su protección; la síntesis para elaborar resúmenes de contenido y seleccionar los temas más importantes, la deducción y la inducción se utilizaron en el curso de todo el análisis pues fueron indicando los pasos o etapas a cubrir para elaborar el informe final, el cual fue realizado en base a la técnica bibliográfica.

Finalmente, sólo resta indicar que este tema reviste importancia actualmente puesto que son muchos los casos relacionados a precursores y sustancias químicas utilizados en forma ilícita.



## CAPÍTULO I

### 1. Historia del derecho administrativo

El derecho administrativo es un derecho absoluto, compuesto de diferentes elementos entre los cuales tenemos los condicionantes históricos y dentro de éstos, la influencia de la cultura, la organización y el derecho religioso como fuente de nuestro sistema, el cual está en los orígenes de la civilización occidental y en las bases del Estado moderno, que es la clave para comprender las raíces de nuestro sistema político, administrativo y de sus instituciones.

Asimismo, el elemento de la creación de los Estados absolutos, la concentración del poder, el centralismo, y la construcción de una administración del rey, donde ya se perciben privilegios y poderes exorbitantes para la nueva administración, tomando en cuenta las instituciones religiosas y clasificándolas.

También tenemos entre otros elementos, “la Revolución Francesa y la concepción singular de la división de poderes como una fórmula en la que la administración no puede ser controlada por los jueces sino por la propia administración.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dr. Baibé, Manuel. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 33.



Otro elemento importante es “la paulatina transformación del Estado liberal en un Estado social de derecho, con la introducción del reconocimiento de derechos sociales y políticos que significan la construcción de un mayor intervencionismo administrativo y la creación de nuevas administraciones públicas.”<sup>2</sup>

Cabe mencionar también el elemento referente a la progresiva influencia de los principios y del sistema norteamericano, tanto en la configuración singular de las administraciones públicas, como con el juego pluralista de administraciones propias de un esquema federal, así como la hegemonía de principios económicos característicos de ese sistema pluralista o bien los derechos sociales; y por último es preciso indicar el elemento más moderno el cual es el fenómeno de la globalización tanto en los aspectos económicos como en los aspectos sociales y el régimen jurídico que se estructura, los cuales tienen una relevancia especial y su fuente principal de influencia proviene precisamente del derecho público norteamericano al igual que el derecho de la Unión Europea.

Existen dos raíces religiosas, las cuales pertenecen a dos modelos del Estado, para ir explicando la evolución del derecho administrativo:

---

<sup>2</sup> Ibid. Pág.33



## a) La influencia católica

“La administración eclesiástica se constituye como una macro estructura organizativa donde el Papa tiene el poder total y supremo al igual que la legitimación divina.”<sup>3</sup>

En este sistema, la administración se compone de funcionarios clérigos quienes eran expertos que monopolizan la interpretación, el conocimiento y la divulgación del dogma; a esta administración se le denomina sistema papista.

En Europa, esta administración se convirtió en un sistema ejemplar de organización. Los monarcas todavía tardaron en aprender de este sistema administrativo pero con el tiempo lo pudieron copiar y lo transformaron en un sistema administrativo a su servicio.

“La base de esta organización administrativa todavía sigue siendo la jerarquía, que etimológicamente significa: orden entre los diversos grados eclesiásticos, en lo cual importa mucho los valores, principios, técnicas y métodos de organización y de gestión coherentes con este sistema religioso. Los expertos de esta administración eclesiástica

---

<sup>3</sup> Ibid. Pág. 34



monopolizaban la interpretación, el conocimiento y la toma de decisiones al margen de los ciudadanos y de los grupos, como hasta la fecha en la cultura administrativa."<sup>4</sup>

Por medio de todo esto, comprobamos cómo la administración de la iglesia y el derecho administrativo moderno no han hecho más que transformar y adaptar el conjunto de esas viejas técnicas, valores y principios a la administración actual.

#### **b) La seguridad y administración religioso-canónica**

La existencia de civilización está enlazada a la idea de un orden y de una seguridad estable. Una de las atribuciones fundamentales de la iglesia fue dar respuesta al miedo y a los peligros que acechaban a esas sociedades. Como todas las religiones, el catolicismo tuvo una función protectora de los creyentes, estableciendo un orden social, moral y material bajo su propia ley, con instituciones y procedimientos propios que luego, constituirán el embrión de un sistema de administración y de seguridad pública.

Por excelencia, la iglesia inventó y estableció nuevas técnicas de control social.

---

<sup>4</sup> Dr. Ballbé, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 35.



Asimismo, estableció e implantó un derecho común en toda Europa, tres instituciones jurídicas y políticas de organización policial, como son:

### **La tregua dei**

“En esta institución la iglesia se erigió en una autoridad que progresivamente intentaba restaurar un orden y una seguridad estable a través de los Acuerdos de Paz durante determinados periodos del año, mediante la denominada Tregua de Dios o Paz de Dios<sup>5</sup>; es decir, que esta institución fue creada para un tiempo determinado, durante el cual quedaban excluida toda clase de peleas y luchas, pequeñas guerras entre poderosos, asaltos a mano armada e invasiones a propiedades ajenas. Esto representaba una diferencia avanzada por parte de la administración eclesiástica de las fuentes del derecho de la seguridad, y así fue apareciendo la intermediación de una administración que gradualmente sustituirá y monopolizará el uso legítimo de la violencia, las funciones de seguridad y protección armada, lo cual realizaban individuos, grupos o poderes feudales o locales.

---

<sup>5</sup> Dr. Ballbé, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 36



## Las órdenes religioso-militares

"La iglesia, para poder llevar a cabo con eficacia el mantenimiento de la paz creó fuerzas permanentes de pacificación, unos auténticos cuerpos armados especializados en seguridad: las Ordenes religioso militares. Éstas, como administradoras y garantes del mantenimiento del orden en general, detentaban entre otras, las funciones de vigilancia de los lugares Sagrados y de los caminos de acceso a Tierra Santa, alcanzando su esplendor en el siglo XII.

Este sistema religioso-militar y corporaciones económicas, se convirtieron en administraciones especiales y profesionales para mantener el orden, la paz y para proteger a los individuos. Con ellas, la Iglesia consigue la primera cohesión necesaria para crear una organización armada para luchar, bajo su dirección, contra el enemigo exterior e interior. Esto supondrá la institucionalización de una fuerza armada, profesional, permanente, militar; y policial, que después se traspasaría a los reyes o se reproduciría, estableciendo la base fundamental para la edificación del Estado y de la administración moderna."<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Dr. Ballbé, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 37.



## La inquisición

“La iglesia constituirá, otro sistema de Administración policial y sofisticado procedimiento judicial y procesal: la inquisición.

El Tribunal de la Santa Inquisición se constituyó por el Papa Gregorio IX, en la Europa occidental, como un Tribunal eclesiástico para la represión de la herejía y demás delitos contra la fe cristiana. La Inquisición eclesiástica, como jurisdicción o tribunal, tuvo dos manifestaciones distintas: la inquisición medieval que funcionó en los diversos países del occidente cristiano entre los siglos XIII y XV, bajo la directa dependencia pontificia, y la Inquisición española, establecida por los Reyes Católicos, con la aprobación del Papa Sixto IV, a fines del siglo XV, y que actuó tan solo en la Península Ibérica y en los dominios indianos, durante toda la Edad Moderna.

Ello revela el traspaso de instituciones administrativas policiales y judiciales genuinamente religiosas a la administración real que consolidarán la autoridad del rey y el Estado.

La inquisición era la culminación de un sistema juridizado de represión policial y judicial con una construcción sofisticada del procedimiento gubernativo policial y jurisdiccional



con una multitud de trámites que establecían aparentes “garantías” hacia el procesado.”<sup>7</sup>

Cabe mencionar que algunos principios de este sistema religioso, administrativo, policial; y de seguridad fueron: una policía y unos agentes que investigaban y combatían, no sólo las actuaciones, sino también las propias creencias. Este sistema policial estaba compuesto por infinidad de delatores y confidentes, se usó la tortura para que los individuos confesaran y reconocieran que eran culpables. La jurisdicción de esta institución es propia y especializada, la que podemos ver ahora en la Policía Nacional Civil o el Ministerio Público.

### **c) La influencia protestante**

“El cambio del modelo administrativo proveniente del catolicismo se disolvió por medio de la religión protestante.”<sup>8</sup> Realmente, el derecho y la cultura religiosa protestante al inicio proyectó un sistema organizativo jurídico y político totalmente opuesto al católico. El enfrentamiento de estos dos sistemas religiosos no fue sólo de religiones, sino también de valores, principios, sistemas de organización y creó tipos de Estados con ideologías diferentes.

---

<sup>7</sup> Ibid. Pág. 37

<sup>8</sup> Ibid. Pág. 38



Esta religión se basa en la idea nuclear de defensa, de la libre interpretación de la Biblia por el individuo y el rechazo total y absoluto a una administración religiosa que se interponga entre Dios y el individuo, que pretenda centralizar la dirección de la sociedad.

El sistema protestante defiende un modelo de organización por los propios ciudadanos y no por funcionarios especializados.

### **El Estado administrativo y el Estado comunidad**

El modelo administratocéntrico y centralista se regía por el gobierno de la administración, la cual era una tradición católica que monopolizaba la violencia por el Estado; y el modelo individuocéntrico y federal, se regía por el gobierno y por la comunidad que es una tradición puritana protestante dedicada al derecho constitucional a llevar armas.

“Las dos instituciones troncales sobre las que se construirán los estados de la Europa continental serán el ejército y la policía, claramente perfiladas ya, en las monarquías absolutas, como dos cuerpos administrativos profesionales, permanentes y especializados.



Por lo contrario, la tradición angloamericana presentó desde un principio un modelo totalmente contrapuesto, basado en el gobierno “de” y “por” la comunidad. El mantenimiento del orden y de la defensa común era misión del individuo y de la comunidad por lo que una ciudadanía armada y activa era una prte primordial de las responsabilidades públicas que estaban encomendadas, como derecho y como obligación, a los individuos.

En el Estado de comunidad, el posse comitatus era un pelotón o fuerza civil armada, que ante una llamada de alerta debían apersonarse y seguir las órdenes de la autoridad del sheriff, autoridad de policía local elegida y las del juez, en las funciones de policía judicial. Así, se cumplía la función policial de perseguir a los delincuentes y de mantener el orden público.

Por su parte, la milicia estatal, institución constitucionalizada, compuesta, compuesta por todos los hombres “capaces”, tenían funciones de defensa frente a invasiones exteriores, así como en las contiendas derivadas de la frontera oeste. Pero a la vez, también iba extendiéndose a otras funciones que se superponían a las del posse



comitatus de mantenimiento del orden interno y de hacer cumplir la ley tanto estatal como federal. ”<sup>9</sup>

En la tradición administrativa europea continental, la justicia estaba en poder de jueces profesionales y funcionarios de carrera, con el monopolio del enjuiciamiento.

En el Estado de comunidad, el ciudadano ejercía directamente las funciones de dictar justicia a través de la institución del jurado; en el gobierno la administración, se ejerce a través de profesionales y funcionarios de carrera.

### **1.1. Administración**

Para ir comprendiendo el tema empezaremos con la definición de lo que es la administración. Algunos estudiosos del derecho la definen así:

“Es un proceso basado en las funciones administrativas, realizado con efectividad y por medio de personas.”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Dr. Ballbé, **Ob. Cit.** Pág. 39.

<sup>10</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco.** Pág. 1.

“Es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado.”<sup>11</sup>

“Es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos.”<sup>12</sup>

Existen tres elementos importantes para realizar el trabajo en la administración, los cuales son:

#### **a) Eficiencia**

Cuando hablamos de eficiencia, nos referimos a esfuerzos, medios, recursos e insumos, los cuales van a ser utilizados por funcionarios y empleados públicos. Ésta, se logra obteniendo mejores resultados, administrando bien los recursos e insumos.

#### **b) Eficacia**

Se refiere a los resultados, ya que por medio de ésta se producen resultados y la eficacia exige que estos resultados sean previstos con anterioridad.

---

<sup>11</sup> Reyes Ponce, Agustín. **Administración de empresas**. Parte I, Pág. 15

<sup>12</sup> Merki, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 16



#### **d) Efectividad**

Es cuando se realizan las tareas o trabajos con puntualidad; es decir, ejecutar las actividades tomando en cuenta horarios, obstáculos, adversidades y problemas de toda clase, adhiriendo la mayor voluntad para obtener los resultados adecuados, con el objeto que estos resultados se produzcan satisfactoriamente.

También se considera que la administración es ciencia y arte. Se considera ciencia ya que se sustenta en principios elaborados a través de la investigación. Y arte porque corresponde a la habilidad de las personas.

#### **1.2. Derecho administrativo**

“Rama del derecho público que estudia todo lo relativo a la administración pública, a sus órganos e institutos, a la ordenación de los servicios que legalmente le están encomendados y a las relaciones con los individuos a quienes se prestan dichos servicios.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. Pág. 525



“Entendemos por ciencia del derecho administrativo, al conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo.”<sup>14</sup>

“La rama autónoma del derecho público que regula la actividad administrativa en cuanto a su organización y funcionamiento de las personas públicas.”<sup>15</sup>

“El derecho administrativo se ocupa de estudiar la administración pública, y concretamente al poder ejecutivo; en tanto que la ciencia de la administración la estudia desde el punto de vista objetivo o material, analizando la acción general de los órganos del Estado en materia administrativa.”<sup>16</sup>

“La rama jurídica que fija los principios y analiza las normas que orientan y regulan las relaciones sociales que se producen en la organización y en la actividad de la

---

<sup>14</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 9

<sup>15</sup> Prat, Julio A. **Derecho administrativo**. Pág. 175

<sup>16</sup> Del Río González, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. Pág. 14



administración del Estado considerado en todas sus esferas, tanto nacional como local.”<sup>17</sup>

También, podemos decir que el derecho administrativo es una rama del derecho público interno, se considera así ya que no existe lucro y es diferente del internacional; está compuesto por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa del poder ejecutivo y la actividad del poder legislativo y de los entes públicos no estatales.

El objeto de estudio del derecho administrativo es la función administrativa.

### **La función administrativa**

El autor argentino Agustín Gordillo, afirma: “Un elemento de síntesis que refleja el primer objeto de estudio de esta rama del derecho es el ejercicio de la función administrativa. Esta perspectiva de síntesis abarca: El estudio del sujeto que ejerce dicha función o sea la administración pública centralizada y descentralizada, a través de sus órganos jurídicos, con los consiguientes principios de competencia, jerarquía, delación, de los agentes que se desempeñan en esos órganos, y estructurada en forma de administración central, centralizada o desconcentrada; o descentralizada, entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades anónimas con participación parcial o

---

<sup>17</sup> Garcini Guerra, Héctor. **Derecho administrativo**. Pág. 23



total del Estado, con más la figura del ente independiente regulador de servicios públicos.”<sup>18</sup>

La función administrativa es esencialmente el quehacer de la administración pública e implica los pasos que la buena administración debe desarrollar para el cumplimiento de su finalidad, en forma técnica y acorde a los principios que inspiran a la administración como ciencia.

### **1.3. Sistemas de derecho administrativo**

Principalmente estudiaremos dos sistemas de derecho administrativo: el sistema anglosajón que es un sistema básicamente inglés y el sistema francés.

#### **a) Sistema anglosajón**

También llamado sistema sajón, imperante principalmente en Inglaterra y donde no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración pública y los particulares, sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común, es decir por el derecho civil.

---

<sup>18</sup> Gordillo, Agustín. **Derecho administrativo, parte general.** Pág. 1



Dentro del derecho sajón, la fuente principal es la jurisprudencia y el precedente administrativo, esto significa que dentro de este sistema no existe un derecho especial que regule las relaciones de la administración pública, como el sistema francés.

## **b) Sistema francés**

La Revolución Francesa cambió todo el sistema monárquico. El Consejo del Rey fue privado de sus poderes judiciales por la Ley del 27 de noviembre de 1790, que los transfirió al Tribunal de Casación, posteriormente, la Ley del 27 de abril de 1791, suprimió el Consejo del Rey; y se organiza en forma embrionaria una especie de Consejo de Estado como lo es el Tribunal de Conflictos y la Corte de Casación.

La Revolución ensaya en edificar una sana administración, uniforme y coherente; de los diversos ensayos que se suceden es más importante la división territorial de Francia en departamentos y comunas.

Preocupados los ideólogos de la Revolución que una justicia administrada por hombres dedicados a la actividad política deja mucho que desear, provocó que en el año de 1799, se creara el Consejo de Estado independiente de otros organismos del Estado.



En el año de 1892, se marca la autonomía de la jurisdicción contencioso-administrativa, en que se le otorgó al Consejo de Estado francés, en virtud de una ley, la facultad de administrar justicia en forma independiente y a nombre del pueblo francés, lo que ha sido llamado como justicia delegada.

El Consejo de Estado de Francia actualmente está integrado por el Vicepresidente, cinco presidentes de sección, consejeros de Estado en servicio ordinario, los consejeros de Estado en servicio extraordinario, los Maitres de Requetes, Maestros de Demandas, auditores, nominalmente actúa como presidente el Primer Ministro de Francia.<sup>19</sup>

Por lo anteriormente expuesto podemos decir que en Francia nace el derecho administrativo, como un derecho especial que regula las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares y entre las que se dan entre las mismas instituciones administrativas.

---

<sup>19</sup> Penagos, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Pág. 65



#### 1.4. Características del derecho administrativo

Conforme al estudio realizado por los distintos autores del derecho administrativo se han ido desarrollando dichas características, entre las cuales tenemos las más importantes que son:

##### a) El derecho administrativo es un derecho joven

El derecho administrativo es relativamente nuevo, de reciente creación el cual parte del último cuarto del siglo diecinueve.

El autor Rafael Bilsa indica: "Es un jus novum, es decir que es un derecho novísimo, como novísima es la administración, entendida en un sentido moderno. Desde luego, que la administración pública ha existido desde cuando apareció el Estado nacional y aun antes, pero desvinculada del derecho."<sup>20</sup>

Es decir que el derecho administrativo, surge con la Revolución Francesa y nace como producto del surgimiento del estado de derecho.

<sup>20</sup> Bilsa, Rafael. **Derecho administrativo**. Pág. 42



**b) El derecho administrativo no ha sido codificado**

La codificación implica la creación de una ley única que regule todo lo relacionado con una materia, con una visión de conjunto en forma completa y coherente. En derecho administrativo no podemos hablar de codificación, por lo extenso de las competencias administrativas y debido a que la codificación implica unificación de todo lo relativo a la administración enmarcado en una ley única.

**c) El derecho administrativo es un derecho subordinado**

Esto se refiere a la subordinación que existe entre la Constitución Política de la República de Guatemala y a leyes constitucionales; por esa razón, actualmente se habla del fenómeno de la constitucionalización del derecho administrativo.

**d) El derecho administrativo es un derecho autónomo**

Este derecho se encuentra dotado de autonomía, por la especialización y relaciones que regula, ya que tiene sus propios principios y reglas, que dimanen de la naturaleza ejecutiva que lo distingue, que es exclusiva.



### **e) El derecho administrativo es un derecho dinámico**

Este derecho es más cambiante que cualquiera otra ciencia jurídica, si no fuera así las administraciones públicas serían muy estáticas, pero debido a la naturaleza del servicio y en general por la labor que desarrolla la administración pública se encuentra en constante cambio, más que todo en los procedimientos.

La administración pública, depende de las circunstancias y de las necesidades sociales, pues la finalidad de la administración es el bienestar general, el que se realiza a través del servicio público.

#### **1.5. Principios generales del derecho administrativo**

Los principios equivalen a normas, aunque no se encuentren expresamente en una norma jurídica o en una ley. En el derecho administrativo, los principios adquieren gran importancia, desde el momento que la Constitución Política de la República de Guatemala, regula al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como el contralor de la juricidad de la administraron pública. La aplicación del principio de juricidad necesariamente requiere la aplicación de los principios generales del derecho administrativo, cuando no exista una norma a aplicar en un caso concreto.



El autor Rivero, mencionado por el profesor Jorge Mario Castillo González, establece las siguientes características a los principios generales:

- 1) “Fuerza obligatoria para la administración, dado que valen tanto como normas jurídicas; en tal sentido, las decisiones o resoluciones que violen los principios pueden ser anuladas por el Juez administrativo o judicial y si llegan a causar daños y perjuicios, el Estado debe responder restableciendo las cosas al estado anterior o en su defecto, pagando indemnización.
- 2) Aplicación supletoria siempre que falte texto legal y reglamentario, con autoridad independiente de todo elemento formal; por lo tanto, la fuerza obligatoria de todo principio no proviene de ningún texto escrito.
- 3) Valor propio en el sentido que valen por sí mismos, y no se deben confundir con la costumbre, la tradición o el consentimiento de la opinión pública; y



4) Independencia de la jurisprudencia. El juez no crea los principios, simplemente comprueba su existencia, para aplicar la jurisprudencia, antes hay que comprobar su existencia.<sup>21</sup>

Podemos concluir diciendo que los principios generales equivalen tanto como normas jurídicas, la aplicación supletoria y el valor propio que éstos tengan, constituyen una fuente importante del derecho administrativo.

## **1.6. Fuentes del derecho administrativo**

Éstas van a servir para saber qué formas tiene el derecho administrativo en un Estado y se relacionan directamente con la legislación interna de cada Estado, presentándose la ley como la principal fuente del derecho administrativo.

Las fuentes se clasifican de la siguiente manera:

### **1.6.1. Fuentes históricas**

Se refieren al lugar donde han quedado plasmadas las normas jurídicas; o sea, todo tipo de textos o documentos que contengan una norma de carácter jurídico. Hay

---

<sup>21</sup> Castillo González. **Ob. Cit.** Pág. 150

normas muy antiguas gravadas en piedra, barro o arcilla y las recientes que son documentos impresos, periódicos, códigos, libros y tratados. Todos son importantes para interpretar y conocer el derecho cada vez más.

### **1.6.2. Fuentes materiales**

Se denominan fuentes reales porque son un conjunto de datos jurídicos que le dan forma a las normas jurídicas, por ser hechos reales que regulan ciertas materias y comportamiento del ser humano, ayudando a la producción de normas que no pueden dejar de ser aplicadas.

### **1.6.3. Fuentes formales**

“Por otra parte, existen las fuentes formales que se refieren a la forma o manera en que las normas se expresan en una sociedad determinada. Este concepto es técnico-jurídico ya laude al origen de la norma en una autoridad reconocida por el Derecho positivo que, mediante un procedimiento preestablecido, confiere a la norma una forma concreta.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Dr. Ballbé, Manuel. **Ob. Cit.** Pág.74.



Las fuentes formales del derecho administrativo son:

## **La Constitución Política de la República de Guatemala**

“La fuente formal y directa del derecho administrativo es la Constitución. Como ley escrita suprema del Estado es la fuente primaria no sólo del Derecho Administrativo sino de todas las ramas del Derecho, ya que el ordenamiento jurídico debe adaptarse a los principios legales vigentes.”<sup>23</sup>

Contiene principios jurídicos fundamentales sobre la organización del Estado de Guatemala, principios que regulan los derechos humanos, tanto individuales como sociales, la organización jurídica del Estado, la responsabilidad en el ejercicio del poder público y los controles destinados a garantizar la legalidad y juridicidad de la administración pública.

La Constitución Política de la República de Guatemala es una ley fundamental ya que es la base del ordenamiento jurídico, revestida de supremacía.

---

<sup>23</sup> Dr. Ballbé, Manuel. **Ob. Cit.** Pág.75.



“La base de la Constitución unifica el orden jurídico guatemalteco. No es una base común y corriente; es una base ideal, especial, revestida de supremacía, la supremacía, precisamente, la ubica sobre todas las leyes. En consecuencia, ninguna ley podrá contradecir, tergiversar, disminuir y desconocer las normas jurídicas constitucionales, sin ser causa de nulidad y delito.”<sup>24</sup>

## **La ley**

Es una manifestación del derecho escrito a la que el autor Álvarez Ledesma define como: “Norma jurídica que, con carácter de general y obligatorio, resulta de un proceso específico de creación por parte del órgano o autoridad facultada al efecto.”<sup>25</sup>

Toda ley debe ser una norma con las siguientes características: general, impersonal, obligatoria, permanente, irretroactiva. En el sistema positivista guatemalteco además de las características anteriores para que sea válida, para su creación debe seguirse un proceso establecido por la Constitución Política de la República de Guatemala. Se dispone que la ley debe ser decretada, reformada y derogada por el Organismo Legislativo donde también interviene el Organismo Ejecutivo en lo que respecta a los

---

<sup>24</sup> **Ibid.** Pág. 60

<sup>25</sup> Álvarez Ledesma, Mario I. **Introducción al derecho.** Pág. 132



pasos finales de su aprobación, haciendo de ella una verdadera emanación del poder público del Estado.

En Guatemala, la ley es la fuente principal del ordenamiento jurídico y por ende del derecho administrativo.

Los pasos para seguir la elaboración de una ley están estipulados en los Artículos 174 al 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en los Artículos 109 al 133 de la Ley del Organismo Judicial.

Existen siete pasos esenciales, los cuales son:

**Iniciativa:** Esto se refiere a la presentación de un proyecto de ley, ya que los diputados del Congreso de la República de Guatemala, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral, por estipulación constitucional tienen la capacidad de presentar un proyecto de ley.



**Discusión:** Se realiza por medio de tres sesiones celebradas en diferentes días, a menos que sea de urgencia nacional. A través de esta discusión se deliberará acerca de la constitucionalidad, importancia y conveniencia de la presentación del proyecto.

**Aprobación:** Aquí se da la aceptación final del proyecto de ley por parte del Organismo Legislativo, después de la votación correspondiente.

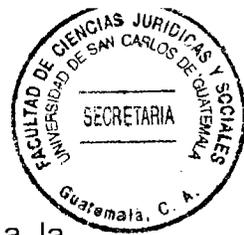
**Sanción:** El Organismo Ejecutivo da la aprobación de una ley.

**Promulgación:** El Jefe de Estado da la autorización de la ley para que ésta sea publicada y cumplida.

**Publicación:** Se da a conocer la ley aprobada y sancionada, en el Diario Oficial a todos los habitantes del Estado.

**Vigencia:** Ocho días después de la publicación de la ley en el Diario Oficial, ésta entra en vigencia y obliga al cumplimiento de la misma en todo el territorio de la república.

En materia administrativa, el Organismo Legislativo utiliza sus facultades para regular diferentes aspectos de la administración pública, dando lugar a la existencia de distintos



tipos de ley, tal como las leyes orgánicas, que en su contenido se refieren a la estructuración de los diferentes órganos de la administración; y las leyes reglamentarias, que son emitidas para regular aspectos específicos del actuar administrativo, así como los derechos y obligaciones no sólo de la administración sino que también de los administrados.

### **Los decretos-leyes**

Cuando existen normas con contenido y categoría de ley que no son emitidas por el órgano encargado, el Organismo Legislativo, de promulgar dicha ley, sino que por otro órgano, Organismo Ejecutivo, se les denomina decreto-ley que contienen resoluciones administrativas que tienen eficacia de ley.

Existe una razón por la cual se emiten decretos leyes, y es cuando la Constitución Política de la República de Guatemala ha previsto específicamente determinadas situaciones en las cuales el Organismo Ejecutivo puede dictar normas con contenido de ley, lo cual se lleva a cabo en caso de evidente urgencia o necesidad nacional.



Por lo anteriormente expuesto, cito el Artículo 183 literales e y f de la Constitución Política de la República de Guatemala, que preceptúa: “Son funciones del Presidente de la República: ...

- a) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviera facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.
  
- b) Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas...”

También en el mismo cuerpo legal, Artículo 16 de las disposiciones transitorias y finales ordena: “Decretos-Leyes. Se reconoce la validez jurídica de los decretos-leyes emanados del Gobierno de la República a partir del 23 de marzo de 1982, así como todos los actos administrativos y de gobierno realizados de conformidad con la ley a partir de dicha fecha.”



Los decretos-leyes pueden ser compulsados en su validez y efectos a las leyes, de tal modo que constituyen una fuente aceptable del derecho administrativo.

“Existe el caso de decretos-leyes, que son las resoluciones administrativas que tienen eficacia de ley y que son actos de contenidos legislativos que producen el poder del Organismo Ejecutivo.”<sup>26</sup>

### **Los tratados internacionales**

Es cuando dos o más sujetos de derecho internacional llegan a celebrar acuerdos de voluntades, que pueden constar en uno o varios instrumentos jurídicos conexos. Los tratados internacionales pueden celebrarse entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. Cuando se trata de acuerdos que se celebran entre Estados y organizaciones, se regularán por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969; y cuando se trata de acuerdos que se celebran entre organizaciones internacionales se regularán por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986.

---

<sup>26</sup> Marienhoff, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*. Pág. 233.



Según el número de Estados que formen parte, los tratados internacionales pueden ser:

- a) Bilaterales; y
- b) Multilaterales.

Estos últimos se subdividen en generales, que tienen vocación de universalidad; y restringidos, limitados a un número reducido de Estados por motivos diversos: militares, geográficos, económicos.

Los tratados también pueden clasificarse según sus condiciones, de la siguiente manera:

- a) Según la materia, pueden ser: Tratados comerciales, políticos, culturales, humanitarios, sobre derechos humanos o de otra índole.
- b) Según el tipo de obligaciones creadas, diferenciamos entre: Tratados-ley y tratados-contrato. Los primeros, establecen normas de aplicación general que jurídicamente se encuentran en un pedestal superior a las leyes internas de los países firmantes; los segundos, suponen un intercambio de prestaciones entre



las partes contratantes. Esta distinción está bastante superada pues ambas particularidades se funden.

- c) Por la índole de los sujetos participantes, distinguimos: Tratados entre Estados, entre Estados y organizaciones internacionales, y entre organizaciones internacionales.
- d) Por su duración: se diferencian entre tratados de duración determinada y tratados de duración indeterminada.
- e) Según la posibilidad de hacerse parte sin haber tomado parte en su negociación: Tratados abiertos y cerrados. Estos últimos no admiten nuevos miembros, por lo que su admisión implica la celebración de un nuevo tratado.
- f) Por su forma de conclusión, podemos encontrar: Tratados concluidos de forma solemne y tratados concluidos de forma simplificada que luego son enviados por el poder ejecutivo al poder legislativo para opinión y aceptación.



Los tratados internacionales pueden ser considerados fuentes del derecho administrativo siempre que sean aceptados por el ordenamiento jurídico interno y que tengan contenido administrativo.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 171 literal I dispone: "Corresponde también al Congreso:... i) Aprobar, antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando:

- 1) Afecten a leyes vigentes para las que esta Constitución requiera la misma mayoría de votos;
  
- 2) Afecten el dominio de la Nación, establezcan la unión económica o política de Centroamérica, ya sea parcial o total, o atribuyan o transfieran competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados dentro de un ordenamiento jurídico comunitario concentrado para realizar objetivos regionales y comunes en el ámbito centroamericano;



- 3) Obliguen financieramente al Estado, en proporción que exceda al uno por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios o cuando el monto de la obligación sea indeterminado;
- 4) Constituyan compromisos para someter cualquier asunto a decisión judicial o arbitraje internacionales; y
- 5) Contengan cláusula general de arbitraje o de sometimiento a jurisdicción internacional...”

En la misma ley en su Artículo 183 literal k, determina:...”Son funciones del Presidente de la República:... Someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos...”

## **Reglamentos**

Son fuentes del derecho administrativo que por su transcendencia serán tratados por aparte.



Es una fuente formal y directa del derecho administrativo, ya que conforma una clase especial de normas trascendentes por su cantidad y calidad.

También podemos decir que los reglamentos son normas jurídicas dictadas por la administración y con valor subordinado al de la ley, los cuales se consideran actos unilaterales de voluntad de la administración pública, que contienen normas jurídicas generales y obligatorias que regulan situaciones impersonales, objetivas y que producen efectos generales.

El derecho administrativo tiene fuentes que son en general, las mismas que las de todo el ordenamiento jurídico, aunque dentro de ellas existen unas especiales para esta rama del derecho público como lo son los reglamentos, ya que éstos afectan tanto a particulares como a miembros de la administración y son indispensables para el ejercicio de la función administrativa del Estado.

### **La jurisprudencia**

Podemos decir que la jurisprudencia es como una ciencia del derecho, como la manera habitual, uniforme y constante con que los órganos jurisdiccionales aplican el



ordenamiento jurídico positivo a los casos sometidos a su conocimiento; es decir, que es lo que resulta de varias sentencias dictadas por los jueces al aplicar la ley a casos concretos; y como el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los órganos jurisdiccionales que ayudan a la aplicación de las normas jurídicas y su formación.

En derecho administrativo resulta que la jurisprudencia no obligatoria es una fuente indirecta, es un simple medio de información para resolver acertadamente algunos casos.

### **La costumbre**

“Es aquella norma jurídica no escrita, la cual no ha pasado por el proceso de formación legislativa”<sup>27</sup>, ya que se constituye a través de la repetición constante de una conducta determinada en la sociedad, que por la práctica constante se convierte jurídicamente obligatoria.

---

<sup>27</sup> Dr. Ballbé, Manuel. Ob. Cit. Pág.81.



En la costumbre se aceptan dos elementos importantes: el elemento objetivo o material, debido a la repetición de una determinada conducta o comportamiento en el tiempo; y al elemento subjetivo o psicológico, el cual implica el convencimiento de su juridicidad; es decir, la opinión generalizada respecto de esa obligatoriedad.

Dentro del derecho administrativo la costumbre no es considerada como fuente directa, sino como real debido a que tiene capacidad de determinar el contenido de ciertas normas, para que éste sea fijado por el legislador. La Ley del Organismo Judicial en su Artículo 3 señala que: “Contra la observancia de la Ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario.”

### **Los principios generales del derecho**

Son fuentes indirectas y supletorias que se deben observar especialmente en caso de falta, oscuridad, ambigüedad o insuficiencia de la ley.



## **La doctrina**

Es todo el estudio realizado por juristas acerca del derecho. Ésta, es la integración del conjunto de opiniones, teorías y sistemas elaborados por los tratadistas y publicistas del derecho y expuestas en obras y trabajos.

### **1.7. Derecho administrativo guatemalteco**

Podemos decir que el derecho administrativo guatemalteco estudia la administración del Estado de Guatemala o administración pública, utilizando la doctrina, principios y normas jurídicas, ya sean generales, como lo es el derecho civil o común y las especializadas, refiriéndose a los diferentes derechos especializados como lo es el derecho tributario, derecho informático, derecho económico, derechos humanos y el derecho ambiental, entre otros.

### **Objetivo**

Es sin duda la reglamentación de actividades jurídicas y no jurídicas, a cargo de la administración del Estado de Guatemala o administración pública.



## 1.8. Administración pública

Son los diversos órganos que la forman en cuanto ejercen la actividad administrativa y explican su estructura y modo de funcionamiento, también las diversas actividades que el Estado debe llevar a cabo para cumplir con sus fines.

También podemos decir que la administración pública es el sistema de gobierno, sistema político, el conjunto de manifestaciones de la conducta humana que determina como se va a distribuir y a ejercer la autoridad política y como se atienden los intereses públicos.

Finalmente, la administración pública no sólo es un sistema de organismos que trabajan por sí solos, sino que también forman parte importante de la misma todos los ciudadanos, quienes en cualquier forma deben contribuir a que la patria pueda desarrollarse, para lo cual deben de aportar experiencias, conocimientos y nuevas técnicas a fin de mejorar el sistema administrativo en forma correcta.

La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, donde se encuentra



estructurado todo el Estado y sus organismos, la totalidad de órganos administrativos hasta las entidades descentralizadas y autónomas, como la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; y las municipalidades.

### **Elementos o factores de la administración pública**

“Los elementos de la administración pública son de dos clases:

- a) Factor humano, hoy en día se ha llegado a la conclusión de que el hombre no es una maquina que se incorpora a un proceso productivo , sino que es un ser complejo que necesita ser motivado, estimulado para que encuentre satisfacion en sus relaciones laborales así como un medio para satisfacer sus necesidades físicas, económicas, sociales, etc. La administración publica debe considerarse como una sociedad de poderes y por lo tanto las actitudes de los mismos condicionan la interacción de sus partes y que aquí el resultado final se obtiene del mejor o mal desempeño de sus actividades; y
  
- b) Elementos esenciales en la aplicación administrativa de las normas políticas, como lo son: la planificación, la administración de personal, la organización y sus métodos; y finalmente, la relación de la rama ejecutiva con el poder público y con las ramas del poder legislativo y judicial. ”<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Dr. Ballbé, Manuel. Ob. Cit. Pág.109.



## Principios de actuación de la administración pública

“Existen cuatro aspectos que debemos tratar:

### a) Centralización:

( También le llamamos concentración administrativa y es el sistema o forma de organización administrativa, la cual está basada en la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando o decisión como lo es el Organismo Ejecutivo, el cual es un órgano superior que coordina, dirige y supervisa la actividad administrativa, tomando decisiones que son ejecutadas por los órganos inferiores; es decir, el órgano superior ordena y el órgano inferior obedece.

( Por lo anteriormente expuesto podemos decir que una de las bases jurídicas de la centralización es indudablemente la jerarquía.

Existen dos elementos importantes en la centralización: la jerarquía y la competencia administrativa. En la jerarquía se establecen las relaciones de subordinación que existen dentro de los órganos de la administración y que es su base principal, por esto



es que la jerarquía es el conjunto de reglas que determinan la estructura y competencia de los distintos órganos de una entidad; asimismo, regulan las relaciones entre los mismos y también señala la situación jurídica de sus titulares y agentes. Por otro lado, la competencia administrativa es la que viene a constituir el marco dentro del cual debe desenvolverse la actividad de un órgano, por eso es que la competencia administrativa es un conjunto de facultades que posee la autoridad en cuanto al deber de obrar dentro del círculo de sus atribuciones y también con sujeción al fin previsto en la ley.

En la centralización se da el poder de decisión, de revisión, de mando, de vigilancia, de disciplina y de nombramiento.

Una ventaja muy importante de la centralización, es que se logran prestar los servicios públicos en forma económica, porque el Estado atiende todo el territorio y el costo es repartido entre toda la población. Otra de ellas es que los procedimientos administrativos son uniformes y los particulares saben a dónde dirigir sus peticiones.



## b) Descentralización

En esta forma de administración se reconoce la personalidad jurídica propia de los entes estatales y el poder de decisión que se les concede, le corresponde ejercerlo a funcionarios que no están sometidos al poder disciplinario del órgano central y no están subordinados jerárquicamente a este mismo, por lo cual no reciben órdenes del poder central. Es decir que, los entes son personas jurídicas dotadas de poder para administrarse así mismas y tienen fines públicos específicos que cumplir.

Las clases de descentralización administrativa son:

**Descentralización por servicio:** para poder cumplir con cierto servicio público, se hace necesario abarcar diferentes circunscripciones territoriales, partiendo de la administración central, con el objeto de satisfacer las necesidades de la sociedad o comunidad por medio de individuos con preparación técnica.

**Descentralización por colaboración:** Se da cuando una organización privada realiza el ejercicio de una función pública para colaborar con el Estado; o bien, cuando el Estado recurre a una organización privada para resolver problemas cuya resolución



requiere de preparación técnica de la que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos. Un claro ejemplo de esto es la educación media, la cual es impartida por instituciones privadas, colegios, aunque la educación es obligación del Estado.

**Descentralización por región:** Se refiere a la creación del ente encargado de manejar intereses colectivos que corresponden a la población en un determinado territorio, lo que permite un mejor juego democrático entre los ciudadanos para escoger los que a su juicio tienen mejores conocimientos técnicos para llevar a cabo la misión encomendada, por lo que dichas personas al tener un mejor conocimiento de las necesidades locales cumplen en mejor forma su cometido al servicio de la comunidad.

Una de las características principales de este sistema, es la creación de una persona jurídica distinta al Estado, también se puede mencionar que por este medio se puede tener control y tutela sobre los entes descentralizados.

Existen ventajas y desventajas en esta forma de administración, una de las ventajas es el descongestionamiento de la administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios. Otra, es que los particulares se benefician porque



reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio. Ahora bien, una desventaja es que se crea un desorden en la administración de justicia debido al exagerado crecimiento de la burocracia y a la manipulación política, en donde se otorgan puestos a políticos sin ninguna preparación adecuada.

### c) Desconcentración

Gracias a esta forma de administración se logra una mejor distribución de trabajo y se descongestionan las tareas del órgano superior, ya que se distribuyen muchas de sus actividades en otros órganos de jerarquía media o inferior. En ésta, existe una relación entre órganos administrativos para no constituir una persona jurídica diferente, ya que la personalidad jurídica le corresponde al órgano superior jerárquico.

Existen dos clases de desconcentración administrativa:

**Central o interna:** la competencia se atribuye exclusivamente a un órgano central de media o inferior jerarquía para ejercer su función en todo el territorio nacional.



**Periférica o externa:** ésta se atribuye a un órgano que ejercita su función en un territorio determinado.

Como podemos ver, la desconcentración debe ser establecida por la ley y la norma jurídica que la establece debe tener el mismo rango jerárquico que le otorga competencia al órgano que pretende desconcentrar. La desconcentración para poder existir necesita de una ley que autorice a uno o varios órganos la distribución de competencia administrativa.

Por medio de la desconcentración se le puede otorgar al órgano desconcentrado determinadas facultades, el órgano de la administración pública tiene autonomía en el manejo de su presupuesto o de su patrimonio. También subsiste el nexo de la jerarquía, ya que los órganos desconcentrados dependen del órgano central superior jerárquico.

Debido a todo lo anteriormente expuesto, nos damos cuenta que la acción administrativa es más rápida, flexible y accesible para los particulares.



Aquí también existen desventajas, ya que se aumenta el gasto público y el servicio es ineficiente debido a la incapacidad técnica de sus titulares.”<sup>29</sup>

### **c) Autonomía administrativa**

Los entes que son autónomos tienen sus propias leyes y se rigen por ellas. Es decir que, son totalmente independientes, que cuentan con sus propios recursos, patrimonio, independencia total del órgano central superior y no manejan fondos públicos, sino que privados, por lo que no necesitan del presupuesto general del Estado para existir. Para poder llegar a ser autónomo un ente tiene que completar ciertos requisitos jurídicos, económicos, técnicos, científicos; y por supuesto, demostrar la capacidad de poder auto administrarse.

La autonomía es considerada como una cualidad de la descentralización, ya que se produce cuando a un ente descentralizado se le otorga la potestad para emitir sus normas jurídicas de carácter obligatorio, eficaz y válidas en el ordenamiento jurídico general del Estado; es decir, la facultad de crear sus propias normas y poder

---

<sup>29</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. Derecho administrativo I. Pág. 50



governarse por ellas, con el fin de una mejor ejecución y prestación de los servicios públicos.

Los órganos de la administración pública tienen como fin la realización del bien común, por medio del servicio público.

Existen cinco clases de autonomía, las cuales son:

**a) Autonomía política**

Se refiere a la transmisión de competencia a los organismos del Estado, regulado en el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece: “Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.”

“Aparte busca el fortalecimiento de las instituciones no gubernamentales a través de la organización y consolidación de los partidos políticos, las asociaciones políticas, el sistema de elecciones, la organización y participación popular o la realización efectiva



de conceptos fundamentales, entre ellos: la democratización del Estado, la modernización del Estado, el Estado necesario, el combate a la pobreza, la erradicación de la impunidad, o el combate a la corrupción.”<sup>30</sup>

Como podemos ver la finalidad de la autonomía es la redistribución del poder y de la autoridad.

#### **b) Autonomía económica**

Se basa en la redistribución de la economía del Estado, para que ésta no sólo esté disponible para cierto territorio, sino que para toda la república.

Para esto deben tomarse medidas adecuadas como lo son los incentivos fiscales, construcción de complejos industriales, construcción de hidroeléctricas, creación de empresas industriales y comerciales estatales y mixtas.

El Artículo 119 literal b de la Constitución Política de la República de Guatemala estipula: “Obligaciones del Estado. Son obligaciones fundamentales del Estado:...

---

<sup>30</sup> Castillo González. **Ob. Cit.** Pág. 250



d) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país...”

**c) Autonomía demográfica**

El fin de ésta es la creación y desarrollo de ciudades medias que ofrezcan en el área rural del país, los mismos servicios, oportunidades y comodidades que existen en la ciudad capital.

**d) Autonomía cultural**

Consiste dar a conocer la cultura a través de instituciones culturales, educativas, científicas y artísticas por todo el país.

**e) Autonomía administrativa**

Esta autonomía está compuesta por tres clases que son:



**Autonomía territorial:** Se basa en el territorio, adoptando diversas formas de organización como lo son las regiones, zonas, divisiones, circunscripciones o territorios. En Guatemala se da la autonomía territorial a través de los departamentos y los municipios.

**Autonomía institucional:** son todos aquellos servicios públicos y las funciones técnicas, a cargo de organizaciones autónomas.

**Autonomía por colaboración fundacional o corporativa:** son funciones administrativas propias del Organismo Ejecutivo que se trasladan a las organizaciones autónomas privadas, que trabajan con entera independencia del Organismo Ejecutivo. Estas organizaciones se denominan establecimientos de utilidad pública; por ejemplo: colegios profesionales que administrativamente controlan el ejercicio profesional.

### **1.8.1. Administración pública estatal**

La administración pública guatemalteca, se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que dentro de la pirámide jerárquica ocupa el primer lugar, en el cual se encuentra estructurado



todo el Estado y sus organismos, Legislativo, Judicial y Ejecutivo; y la casi totalidad de órganos administrativos, entidades descentralizadas y autónomas como lo son la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; y las municipalidades.

La Carta Magna de Guatemala establece la estructura y el funcionamiento de los órganos administrativos, además de la estructura y el funcionamiento de los organismos de Estado, al igual que regula otros organismos de control administrativo como lo son: la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Contraloría General de Cuentas; y el Ministerio Público.

Los órganos de la administración tienen una finalidad primordial, que es el bienestar general o bien común, el medio para el logro de ese bienestar general es el servicio público como: la seguridad, la salud, la educación, y algo muy importante el control de precios de la canasta básica; todo lo cual llevan a cabo de conformidad con las atribuciones, funciones y competencias que la legislación les otorga.



## **Sistema de gobierno en Guatemala**

El Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que:

“Estado de Guatemala. Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitante el goce du sus derechos y de sus libertades.

Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo.”

### **Republicano**

Forma de gobierno representativo en que el poder reside en el pueblo, personificado éste por un jefe supremo llamado presidente.

### **Democrático**

Democracia implica la participación del pueblo en el gobierno, en la toma de decisiones y la gestión de sus gobernantes, a través de la elección popular, en la que se encuentra representado en las autoridades elegidas para los cargos públicos, presidente, vicepresidente, diputados, alcaldes municipales; y los nombrados, ministros de Estado,



directores y demás funcionarios menores, que deben seguir las políticas y planes de gobierno previamente establecidos y por los cuales fueron elegidos los superiores.

En un Estado democrático existe el reconocimiento del pluralismo político libre y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, cultural, económica y social.

### **Representativo**

Es el régimen de gobierno en el que el pueblo gobierna en forma directa, por medio de los representantes que él elige para el ejercicio de la función administrativa. Esta definición es propia de los sistemas de gobierno democráticos. El sistema representativo legitima el ejercicio de los gobernantes, que es el fin que inspira la democracia, en donde se expresa la voluntad del pueblo a través de sus autoridades.

El autor Andrés Serra Rojas expone: “En formas políticas representativas, el pueblo ejerce su función por medio de sus representante legítimos. Tal el caso del ejercicio del poder legislativo, que ejercen los diputados.”<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**. Pág. 226



## **1.9. El Organismo Ejecutivo**

El Organismo Ejecutivo es el encargado de la administración pública y de la prestación de los servicios públicos, órgano por el cual se realiza la finalidad del Estado que es el bien común.

Se encuentra constituido por la administración centralizada, donde encontramos en la cúspide de la pirámide jerárquica al Presidente de la República, al Vicepresidente, a los Ministros de Estado y Viceministros de Estado y a los funcionarios menores, lo cual encontraremos regulado en los Artículos 182 al 202 de la Carta Magna.

### **Presidente de la República**

El Presidente de la República es el principal funcionario político y administrativo del Organismo Ejecutivo, que tiene la facultad de mando, decisión y hacer que se cumpla todo lo estipulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, según los Artículos 182 y 183, los cuales estipulan:



“Artículo 182. Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo. El Presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala, representa la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población de la República...

...El Presidente de la República y Vicepresidente de la República, ministros y viceministros de Estado y funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo siempre con los Ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos; es el Comandante General del Ejército, representa la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población de la República.

El Presidente de la República juntamente con el Vicepresidente, los Ministros, Viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno.”

“Artículo 183. Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.



- b) Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público.
  
- c) Ejercer el mando de las fuerzas armadas de la Nación, con todas las funciones y atribuciones respectivas.
  
- d) Ejercer el mando superior de toda la fuerza pública.
  
- e) Sancionar, promulgar, ejecutar hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.
  
- f) Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas.
  
- g) Presentar iniciativas de ley al Congreso de la República.



- h) Ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Congreso, salvo los casos en que no sea necesaria la sanción del Ejecutivo de conformidad con la Constitución.
- i) Presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito sobre la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior.
- j) Someter anualmente al Congreso, para su aprobación con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, en el detalle los ingresos y egresos del Estado. Si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer del proyecto.
- k) Someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos.



- l) Convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden.
  
- m) Coordinar, en Consejo de Ministros, la política de desarrollo de la Nación.
  
- n) Presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo.
  
- ñ) Mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación.
  
- o) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.
  
- p) Recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequátur a los cónsules.
  
- q) Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley.



- r) Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales por actos u omisiones en el orden administrativo.
  
- s) Nombrar y remover a los Ministros de Estado, Viceministros, Secretarios y Subsecretarios de la Presidencia, embajadores y demás funcionarios que le corresponde conforme la ley.
  
- t) Conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley.
  
- u) Conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros.
  
- v) Dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al Congreso de la República sobre el propósito de cualquier viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional y acerca de los resultados del mismo.
  
- w) Someter cada cuatro meses al Congreso de la República por medio del ministerio respectivo un informe analítico de la ejecución presupuestaria para su conocimiento y control.



x) Todas las demás funciones que le asigne esta Constitución o la ley.”

En el Artículo 154 del mismo cuerpo legal encontramos uno de los más importantes deberes que tiene que cumplir el Presidente de la República, el cual determina: “Función pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.

Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno.

La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución.”

La sustitución del Presidente de la República se encuentra regulada en el Artículo 184 de la Constitución que indica: “Elección del Presidente y Vicepresidente de la República. El Presidente y Vicepresidente de la República serán electos por el pueblo para un período improrrogable de cuatro años, mediante sufragio universal y secreto.



Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta se procederá a segunda elección dentro de un plazo no mayor de sesenta ni menor de cuarenta y cinco días, contados a partir de la primera y en día domingo, entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas.”

Para poder optar al cargo del Presidente de la República, la Constitución Política de la República de Guatemala estipula en su Artículo 185 lo siguiente: “Requisitos para optar a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República. Podrán optar a cargo de Presidente o Vicepresidente de la República, los guatemaltecos de origen que sean ciudadanos en ejercicio y mayores de cuarenta años.”

Las prohibiciones las encontramos en los Artículos 186 y 187 de la Constitución Política de la República de Guatemala la cual expresa:

“Artículo 186. Prohibiciones para optar a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República. No podrán optar al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República:



- a) El caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno;
  
- b) La persona que ejerza la Presidencia o Vicepresidencia de la República cuando se haga la elección para dicho cargo, o que la hubiere ejercido durante cualquier tiempo dentro del período presidencial en que se celebren las elecciones;
  
- c) Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República, cuando este último se encuentre ejerciendo la Presidencia, y los de las personas a que se refiere el inciso primero de este artículo;
  
- d) El que hubiese sido ministro de Estado, durante cualquier tiempo en los seis meses anteriores a la elección;
  
- e) Los miembros del Ejército, salvo que estén de baja o en situación de retiro por lo menos cinco años antes de la fecha de convocatoria;



f) Los ministros de cualquier religión o culto; y,

g) Los magistrados del Tribunal Supremo Electoral.”

“Artículo 187. Prohibición de reelección. La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso.

La reelección o la prolongación del período presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo.”

Ahora bien, los sistemas de sustitución del Presidente de la República se encuentran contenidos dentro de los Artículos 187 el cual ya fue citado anteriormente, el 188 y el 189 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los cuales literalmente dicen:

“Artículo 188. Convocatoria a elecciones y toma de posesión. La convocatoria a elecciones y la toma de posesión del Presidente y del Vicepresidente de la República, se regirán por lo establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.”



"Artículo 189. Falta temporal o absoluta del Presidente de la República. En caso de falta temporal o absoluta del Presidente de la República, lo sustituirá el Vicepresidente. Si la falta fuere absoluta el Vicepresidente desempeñará la Presidencia hasta la terminación del período constitucional; y en caso de falta permanente de ambos, completará dicho período la persona que designe el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados."

### **Vicepresidente de la República**

Es un funcionario de sustitución y suplencia del Presidente de la República en los casos y forma que establece la Constitución lo cual se encuentra regulado en los Artículos 190 al 192 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los cuales literalmente estipulan:

"Artículo 190. Vicepresidente de la República. El Vicepresidente de la República ejercerá las funciones de Presidente de la República en los casos y forma que establece la Constitución.



Será electo en la misma planilla con el Presidente de la República, en idéntica forma y para igual período.

El Vicepresidente deberá reunir las mismas calidades que el Presidente de la República, gozará de iguales inmunidades y tiene en el orden jerárquico del Estado, el grado inmediato inferior al de dicho funcionario.”

“Artículo 191. Funciones del Vicepresidente. Son funciones del Vicepresidente de la República:

- a) Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros con voz y voto;
- b) Por designación del Presidente de la República, representarlo con todas las preeminencias que al mismo correspondan, en actos oficiales y protocolarios o en otras funciones;
- c) Coadyuvar, con el Presidente de la República, en la dirección de la política general del gobierno;
- d) Participar, conjuntamente con el Presidente de la República, en la formulación de la política exterior y las relaciones internacionales, así como desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior;



- e) Presidir el Consejo de Ministros en ausencia del Presidente de la República;
- f) Presidir los órganos de asesoría del Ejecutivo que establezcan las leyes;
- g) Coordinar la labor de los ministros de Estado; y
- h) Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes.”

“Artículo 192. Falta del Vicepresidente. En caso de falta absoluta del Vicepresidente de la República o renuncia del mismo, será sustituido por la persona que designe el Congreso de la República, escogiéndola de una tercera propuesta por el Presidente de la República; en tales casos el sustituto fungirá hasta terminar el período con iguales funciones y preeminencias.”

### **Ministerios de Estado**

Son órganos ejecutivos, ya que deciden y ejecutan; unipersonales, se encuentran dirigidos por una sola persona, el Ministro; y son centralizados, son parte de la escala jerárquica del Organismo Ejecutivo, dependiendo directamente del Presidente de la República por competencias y del Vicepresidente de la República por coordinación.

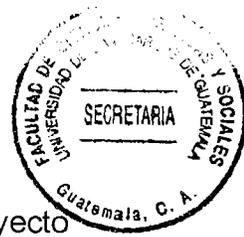


Los Ministerios de Estado se encuentran regulados en los Artículos 193 al 199 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley del Organismo Ejecutivo.

Las funciones de los Ministros de Estado se encuentran reguladas en el Artículo 194 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que indica:

“Funciones del ministro. Cada ministerio estará a cargo de un ministro de Estado, quien tendrá las siguientes funciones:

- a) Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de su ministerio;
- b) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su ramo, cuando le corresponda hacerlo conforme a la ley;
- c) Refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez;
- d) Presentar al Presidente de la República el plan de trabajo de su ramo y anualmente una memoria de las labores desarrolladas;



- e) Presentar anualmente al Presidente de la República, en su oportunidad, el proyecto de presupuesto de su ministerio;
- f) Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con su ministerio;
- g) Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros y suscribir los decretos y acuerdos que el mismo emita;
- h) (Suprimido);
- i) Velar por el estricto cumplimiento de las leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos públicos en los negocios confiados a su cargo.”

Existen dos tipos de competencia administrativa, que tienen los órganos administrativos, la competencia general, la otorga la ley por igual a todos; y la competencia especial, la otorga una ley en especial.

Como competencia general para los Ministros de Estados, citamos el Artículo 22 de la Ley del Organismo Ejecutivo, el cual regula: “Actuación Ministerial. Los Ministros tienen autoridad y competencia en toda la República para los asuntos propios de su ramo, y



son responsables de sus actos de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes.

Los Ministros se reputarán como en falta temporal cuando se encuentren fuera del territorio de la República o imposibilitados por enfermedad u otra incapacidad, para el ejercicio de sus funciones; en caso de ausencia lo sustituirá el Viceministro con mayor antigüedad en el cargo o, en su defecto, por el Viceministro con la segunda mayor antigüedad.”

La interpelación de Ministros de Estado se considera que es un medio de control que ejerce el Organismo Legislativo sobre las actividades administrativas y políticas, el cual es llamado también juicio político, interpelación o control legislativo.

Cuando se plantee la interpelación de un Ministro, éste no podrá, por ningún motivo ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna.



El procedimiento para llevar a cabo la interpelación de Ministros de Estado, lo encontramos regulado en los Artículos 139 al 145 del Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Tienen prohibiciones para ser Ministros de Estado las personas que se encuentran establecidas dentro del Artículo 195 de la Carta Magna, el cual estipula:

“Consejo de Ministros y su responsabilidad. El Presidente, el Vicepresidente de la República y los ministros de Estado, reunidos en sesión, constituyen el Consejo de Ministros el cual conoce de los asuntos sometidos a su consideración por el Presidente de la República, quien lo convoca y preside.

Los Ministros son responsables de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes, aún en el caso de que obren por orden expresa del Presidente. De las decisiones del Consejo de Ministros serán solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso.”

Los Ministerios de Estado, con sus competencias específicas se encuentran regulados en el Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del



Organismo Ejecutivo; Decreto número 22-99 del Congreso de la República de Guatemala, Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo; Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala.

En el Artículo 19 de la Ley del Organismo Ejecutivo encontramos regulado los Ministerios, el cual establece:

“Ministerios. Para el despacho de sus negocios el Organismo Ejecutivo tendrá los siguientes ministerios:

1. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
2. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
3. Ministerio de Cultura y Deportes.
4. Ministerio de Economía.
5. Ministerio de Educación.



6. Ministerio de Energía y Minas.
7. Ministerio de Finanzas Públicas.
8. Ministerio de Gobernación.
9. Ministerio de Defensa Nacional.
10. Ministerio de Relaciones Exteriores.
11. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
12. Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
13. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.”

### **Viceministros de Estado**

La función de estos Viceministros de Estado es exclusivamente a nivel interno del ministerio, no ejercen competencias propias y su labor es de ayuda al Ministro de Estado y de ejercicio de la competencia administrativa en ausencia del titular.



Todo lo referente a Viceministros de Estado lo encontramos regulado en los Artículos 200 y 201 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que estipulan:

“Artículo 200. Viceministros de Estado. En cada Ministerio de Estado habrá un viceministro. Para ser viceministro se requiere las mismas calidades que para ser ministro.

Para la creación de plazas adicionales de viceministros será necesaria la opinión favorable del Consejo de Ministros.”

“Artículo 201. Responsabilidad de los ministros y viceministros. Los ministros y viceministros de Estado son responsables de sus actos, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 195 de esta Constitución y lo que determina la Ley de Responsabilidades.”

Aparte de las funciones ya mencionadas en los Artículos anteriores, para complementar este tema, citamos el Artículo 26 de la Ley del Organismo Ejecutivo, el cual establece:  
“Dependencia administrativa. Los Viceministros tienen jerarquía inmediata inferior a la



del Ministro para el despacho y dirección de los negocios del ramo; sustituirán al Ministro en caso de falta temporal, en la forma que establece esta ley.”

### **Direcciones Generales**

Son órganos centralizados, unipersonales y técnico administrativos, que dependen directamente del Ministro por competencia, debido a que no todas ejercen competencia, sino que se trata de entidades de carácter técnico y su función es de carácter asesor, un ejemplo muy claro es la Dirección Técnica del Presupuesto, el Registro de la Propiedad Industrial, el Registro Mercantil, la Tipografía Nacional; y Viceministros de Estado, por coordinación del órgano interno.

Las Direcciones Generales se encuentran reguladas en la Ley del Organismo Ejecutivo Artículo 24, el cual reza: “Estructura administrativa de los Ministerios de Estado. Los Ministerios de Estado podrán estructurarse para el despacho de los asuntos que les competen, con las siguientes unidades administrativas:



Las funciones sustantivas estarán a cargo de:

- a) El Despacho Ministerial, integrado por el Ministro y los Viceministros.
- b) Las Direcciones Generales.
- c) Los Departamentos.

Las funciones administrativas estarán a cargo de:

- a) El Administrador General.
- b) Los Administradores Específicos.

El Administrador General es la autoridad superior en materia administrativa y depende directamente del Ministro.

Las funciones de apoyo técnico estarán a cargo de:

- a) Asesoría Jurídica.



b) Planeamiento.

La función de control interno estará a cargo de la Unidad de Auditoría Interna.

No obstante lo anterior, cada Ministerio podrá decidir por otras denominaciones, pero no podrán exceder del número de niveles administrativos previstos en este artículo. Los Ministerios reglamentarán su estructura y organización mediante su reglamento orgánico interno, de conformidad con esta ley. Dicho reglamento deberá emitirse mediante acuerdo gubernativo.”

Las competencias de las Direcciones Generales son las siguientes:

a) Direcciones Generales del Ministerio Gobernación, regulado en la Ley de Migración y su Reglamento, los órganos subordinados de éste son: Policía Nacional Civil, Dirección General del Sistema Penitenciario, Dirección General de Migración, Diario de Centro América; y la Tipografía Nacional.



- b) Direcciones Generales del Ministerio de Finanzas Públicas, tiene a su cargo los órganos de: Dirección Técnica del Presupuesto y la Dirección de Catastro y Evaluación de Bienes Inmuebles.
- c) Direcciones Generales del Ministerio de Energía y Minas, regulado en la Ley de Minas y su Reglamento, las cuales son: Dirección General de Minería y la Dirección General de Energía Nuclear (DGEN).
- d) Direcciones Generales del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, los órganos que tienen a su cargo son: Dirección General de Servicios Agrícolas, Dirección General de Servicios Pecuarios y el Instituto de Ciencias y Tecnología Agrícola.
- e) Direcciones Generales y órganos subordinados del Ministerio de Economía, estas Direcciones tienen a su mando a la Dirección de Policía Industrial, la Dirección General de Comercio Exterior, la Dirección General de Comercio Interior, la Dirección de Integración Económica, el Registro Mercantil, el Registro de la Propiedad Industrial, la Ventanilla Única para las Exportaciones, Comisión



Guatemalteca de Normas, el Instituto Nacional de Estadística, el Comité Permanente de Exposiciones; y la Ventanilla Única para las Inversiones.

- f) Direcciones Generales del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: Unidad Sectorial de Planificación, Dirección General de Aeronáutica Civil, Dirección General de Correos y Telégrafos, la Dirección General de Radiodifusión y Televisión Nacional, Dirección General de Transporte; y el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología, e Hidrología.

### **Direcciones Técnicas**

La labor de estas Direcciones es únicamente de asesoría, como lo es la Dirección Técnica del Presupuesto, la Dirección de Estudios Financieros; y entre otras la Dirección de Asuntos Jurídicos.



## **Unidades especiales de ejecución**

Éstas son autoridades de carácter temporal, su duración se establece en el Acuerdo de su creación y cumplen con el periodo de tiempo para el cual se les ha asignado la ejecución de los planes, programas y proyectos correspondientes. Estas unidades son creadas por medio de Acuerdo Ministerial y suprimidas de la misma forma.

## **Administración Departamental**

Son órganos centralizados, ya que dependen directamente del Presidente de la República, tienen carácter unipersonal debido a que están a cargo de un solo funcionario que es el Gobernador Departamental.

La Administración Departamental la encontramos regulada en el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala la cual indica: "División administrativa. El territorio de la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.



La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.”

El gobernador titular y el suplente deben reunir las mismas calidades de un Ministro de Estado, y también gozan de las mismas inmunidades en el ejercicio del cargo.

El Artículo 42 del Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo, preceptúa las calidades para ser Gobernador Departamental de la siguiente forma: “Nombramientos y calidades. Los gobernadores departamentales titulares y suplentes serán nombrados por el Presidente de la República, tomando en consideración los candidatos propuestos por los representantes no estatales del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural respectivo. Cuando el gobernador obtenga licencia temporal para dejar de ejercer sus funciones,



asumirá el gobernador suplente; de igual forma asumirá, cuando el cargo quede vacante por cualquier causa, hasta que sea nombrado el titular, conforme al procedimiento establecido en este artículo.

Tanto el gobernador titular como el suplente deben reunir las mismas calidades de un Ministro de Estado, y en el ejercicio del cargo de gobernador gozan de las mismas inmunidades que éste, debiendo haber estado domiciliados durante cinco años anteriores a su designación, en el departamento para el que fueren nombrados.”

Son atribuciones de las gobernaciones departamentales los establecidos en otras leyes y las determinadas en el Artículo 47 de la ley citada: “Atribuciones de los Gobernadores Departamentales. Además de las dispuestas por otras leyes y las contenidas en otras partes de la presente ley, corresponden a los gobernadores departamentales las siguientes atribuciones:

- a) Representar en su departamento, por delegación expresa, al Presidente de la República.
  
- b) Presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.



- c) Velar por la efectiva ejecución del presupuesto de inversión asignado a su departamento y realizar el seguimiento y evaluación de dicha ejecución, para lo cual, el Ministerio de Finanzas Públicas deberá remitir oportunamente la información que corresponda.
- d) Propiciar e impulsar el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones generales y sectoriales del Gobierno Central.
- e) Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas que operen en su departamento, de acuerdo con la política general del Gobierno de la República y, en su caso, con las políticas específicas del ramo o sector que corresponda, todo ello sin menoscabo de la autonomía municipal y de conformidad con el artículo 134 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- f) Informar directamente y sin demora a los Ministros de Estado sobre faltas, incumplimiento de deberes u otras acciones de los funcionarios y empleados públicos que afecten la prestación de los servicios a cargo del Gobierno Central y de sus entidades descentralizadas y autónomas. Los Ministros de Estado deberán



iniciar con dicho informe el expediente o la acción correspondiente de conformidad con la Ley de Servicio Civil.

g) Atender cuando sea de su competencia, o canalizar a las autoridades correspondientes, los requerimientos de la población, siempre y cuando sean de beneficio comunitario.

h) Nombrar y remover a funcionarios y empleados de la gobernación departamental, así como administrar sus recursos humanos, conforme a la Ley de Servicio Civil. Deberá emitir los instrumentos técnicos y normativos internos que aseguren la eficiente y eficaz administración de la gobernación departamental.

i) Requerir y contratar las asesorías específicas necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

j) Desempeñar las funciones del ramo del interior que expresamente delegue en los gobernadores el Ministro de Gobernación.



k) Dentro de los límites de su competencia, atender y resolver los trámites administrativos.

l) Rendir informe mensual a la Presidencia de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación, sobre las anomalías o deficiencias en el desempeño de las dependencias y entidades públicas que tienen presencia en su departamento.

m) Ejercer en su departamento el control y supervisión de la Policía Nacional Civil, bajo las directrices del Ministro de Gobernación.”

La responsabilidad de este órgano no sólo es frente al superior jerárquico, Ministros de Estado y el Presidente de la República, sino también frente a particulares, por las decisiones, resoluciones o actos administrativos que dicten.

La responsabilidad de los gobernadores es de tipo administrativo, por la competencia que ejercen y político, pues además del ejercicio de la competencia, éstos toman decisiones políticas como representantes del Organismo Ejecutivo del respectivo departamento.



En materia de impugnaciones deberá aplicarse lo relativo a recursos administrativos, regulado en la Ley de lo Contencioso-Administrativo.

Como se ha podido establecer en el presente capítulo, el derecho administrativo ha tenido varias corrientes que lo han influenciado y las cuales han originado que el mismo evolucione con las diferentes etapas que se han dado en los diferentes Estados.

En el caso de la legislación guatemalteca, el derecho administrativo ha evolucionado para convertirse en un derecho más flexible y menos formalistas; esto claro, sin obviar cumplir con los requisitos legales y formales de cada ente administrativo, generando una mayor celeridad en la resolución de los diferentes expedientes administrativos formados en cada entidad y por ende una mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública.





## CAPÍTULO II

### 2. El derecho de salud

“La salud tiene un valor compartido por todas las sociedades y todos los sistemas ideológicos, como uno de los objetivos del desarrollo y una condición indispensable para una auténtica igualdad de oportunidades y conocida necesidad de protegerla.

En primer lugar, la salud tiene la característica de ser, por un lado un derecho en sí mismo y por el otro, ser condición habilitante para el ejercicio de otros derechos. Esto incluye libertades y derechos: libertades, en cuanto a que toda persona debe controlar su salud y su cuerpo; y derechos, con relación al sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales dentro del Estado.”<sup>32</sup>

El derecho a la salud se encuentra incluido dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales el Estado debe proveer de manera progresiva, en la medida que cuente con los recursos necesarios. El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin

---

<sup>32</sup> Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **Red de establecimientos de salud.**



distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social, establecido así en los estatutos de constitución de la Organización Mundial de la Salud.

Asimismo, está consagrado en numerosos instrumentos de derecho internacional y regionales de derechos humanos y en las constituciones de los países de todo el mundo, incluyendo la de Guatemala; como: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, que lo insta en el Artículo 25, párrafo primero, cuando afirma que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”

El derecho a la salud se encuentra constitucionalmente reconocido en el Artículo 93 de la Carta Magna, el cual literalmente estipula: “Derecho a la salud. El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna.”

Es evidente que tendría que ser uno de los principales objetivos de la razón de ser y existencia de los Estados, en cuanto a que tienen la obligación de brindar salud y asistencia social, así como seguridad a la población.



Sin embargo, en Guatemala, no se le denomina sistema de salud, que es el conjunto de elementos interrelacionados, entre los que existe una cierta cohesión y unidad de propósitos: sino que se le ha nombrado por el Artículo 8 del Código de Salud como sector salud, el que conceptualmente es el ámbito en el que se desarrolla una determinada actividad, para referirse al conjunto de organismos e instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, autónomas, instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales y comunitarias, que se dediquen a acciones de salud a nivel de la comunidad.

Para que el sector salud de Guatemala, pueda ser un sistema de salud, tendría que incluir además sanidad militar, entre otros: puesto que al denominarlo sector permite inferir que no tiene la categoría de sistema, por las limitaciones que atraviesa tales como:

- Poca rapidez en la respuesta a la demanda de servicios de salud.
- Necesidad de combatir la inequidad y la exclusión social, que son elementos históricos que en la actualidad aún están presentes en el sector salud de Guatemala.



- El sistema de referencia y contrarreferencia no funciona en forma eficiente.
- La forma de la distribución regional del gasto en salud, lo cual profundiza la marginalidad y desigualdad de la población.

En el caso de la salud, como un derecho humano, y que le corresponde al Estado de Guatemala brindarlo, se ha podido determinar que en el ámbito público, el sector salud está constituido por los sub-sectores institucionales públicos y privados tanto lucrativos como no lucrativos y el no institucional denominado comunitario o de medicina tradicional; contando cada uno de ellos con una diversidad de instituciones dedicadas a la prestación y comercialización de servicios de salud.

Como expusimos anteriormente, la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza el derecho a la salud, en especial a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de fecha 3 de enero de 1976 y aprobado por Guatemala el 9 de mayo de 1988, que en el Artículo 12 define a la salud como: “El derecho que toda persona tiene al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.”



Asimismo, el Estado tiene la obligación de adoptar las siguientes medidas a fin de asegurar la efectividad de este derecho:

- a) Prevención y tratamiento de las enfermedades y la lucha contra ellas.
- b) Creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Esto significa que el Estado debe garantizar:

- a) Disponibilidad: debe contar con un número suficiente de establecimientos, bienes, programas y servicios públicos de salud.
- b) Calidad: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben contar con condiciones sanitarias adecuadas, como agua potable, personal capacitado y medicamentos esenciales.
- c) Accesibilidad: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos sin discriminación alguna. Esto significa, que no pueden ser



discriminados: grupos socialmente desfavorecidos, minorías étnicas, poblaciones indígenas, mujeres, niños, personas mayores, personas con discapacidades, personas con VIH/SIDA, inmigrantes regulares y/o irregulares.

Ahora bien, la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.), en sus estatutos de constitución define a la salud como: “Un estado de perfecto (completo) bienestar físico, mental y social y no sólo la ausencia de enfermedades.” En consecuencia, el derecho a la salud apunta no sólo a la preservación de la vida, sino a la calidad de vida.

Uno de los aspectos más importantes de la crisis social y que afecta el derecho a la salud de la población, es el déficit alimentario que sufre el conjunto de millones de guatemaltecos que viven por debajo de la llamada línea de pobreza, que no es más que aquélla que mide si el ingreso de los hogares puede satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales y que en los últimos años ha ido en progresivo aumento. Así también, frente a esta problemática se encuentra la función pública, que sumergida en la corrupción y el robo descabellado y desmesurado de los gobernantes, ha hecho que las políticas de salud no puedan ni siquiera estimarse, mucho menos llevarse a cabo.



## 2.1. Marco jurídico del derecho de salud

La Constitución Política de la República de Guatemala es la normativa máxima en el país, en ella se establecen los derechos y obligaciones fundamentales, tanto de los individuos como del Estado y dentro de ellas la salud, como se encuentra estipulado en el Título II, Capítulo II, Sección Séptima, Artículo 93 el cual ya fue citado anteriormente.

En el Artículo 94 de la Carta Magna se estipula: “Obligación del Estado, sobre salud y asistencia social. El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social”. Ello implica que el Estado debe tomar las medidas adecuadas para crear los servicios necesarios para la satisfacción de esta necesidad básica al alcance de toda la colectividad.

Dentro de las características fundamentales que encierra el concepto de salud, de conformidad con la anterior normativa constitucional, se encuentran:

- a) Que la salud es un derecho que tiene cualquier ser humano;



- b) Que la salud es indispensable para que se garantice la vida;
- c) Que la salud es una obligación del Estado y que éste tiene que desarrollar políticas concretas para prevenir, promover, recuperar, rehabilitar y coordinar para procurar a los ciudadanos una completa salud; es decir, en el orden físico, mental y social;
- d) Que la salud es considerada como un bien público;
- e) Que ligado al tema de salud, se tendría que tomar en consideración, la calidad de los productos, el medio ambiente y el equilibrio ecológico, así como la participación de las comunidades en temas de salud, en lo que respecta a la alimentación y nutrición, así como en la seguridad social; y
- f) Que debe de ser gratuita para la población usuaria.

Asimismo, preceptúa el Artículo 95 de este mismo cuerpo legal: “La salud, bien público. La salud de los habitantes de la Nación es un bien público. Todas las personas e instituciones están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento.” Es un bien público, porque el interés general prevalece sobre el particular, y como un derecho de la población implica que el Estado debe asumir las obligaciones en todas sus dimensiones; esto es, la adopción inmediata de medidas, con el máximo de recursos



disponibles y la prioridad de las poblaciones más vulnerables, la no discriminación y la no regresividad de los avances en materia de realización de los derechos.

## **El Código de Salud**

El Código de Salud es una norma que debe ser conocida y utilizada por el personal de todas las instituciones del sector salud, tanto públicas como privadas, así como por los otros sectores e instituciones y por la población en general, ya que contiene las bases legales que permitirán que los servicios de salud en el país sean más eficientes y de mejor calidad.

Esta norma, señala en el Artículo 1: “Del derecho a la salud. Todos los habitantes de la República tienen derecho a la prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de su salud, sin discriminación alguna.” Este Artículo amplía lo ya preceptuado por la Carta Magna en sus Artículos 93 y 94.

El Artículo 2 del mismo cuerpo legal define la salud de la siguiente manera: “La salud es un producto social resultante de la interacción entre el nivel de desarrollo del país, las condiciones de vida de las poblaciones y la participación social, a nivel individual y



colectivo, a fin de procurar a los habitantes del país el más completo bienestar físico, mental y social.” De acuerdo con esta definición, para lograr un estado óptimo de salud en una población, tienen que conjugarse varios elementos, tanto económicos como de apoyo de las instituciones estatales, privadas, colectivas e individuales, que de una u otra manera cooperen con el desarrollo de las poblaciones, para poder darles acceso a mejores servicios.

También, señala la responsabilidad de los ciudadanos en el Artículo 3, que textualmente indica: “Responsabilidad de todos ciudadanos. Todos los habitantes de la República están obligados a velar, mejorar y conservar su salud personal, familiar y comunitaria, así como las condiciones de salubridad del medio en que viven y desarrollan sus actividades.” Todos los ciudadanos al mismo tiempo que tenemos derechos, también tenemos ciertas obligaciones que cumplir, y una de ellas es que como personas tenemos que cuidar tanto de nuestra salud personal, como de nuestro núcleo familiar y del lugar donde vivimos, procurando realizar hábitos y cuidados personales que nos permitan conservar una salud adecuada.

Las obligaciones del Estado, según el Artículo 4 de esta ley son: “Obligación del Estado. El Estado, en cumplimiento de su obligación de velar por la salud de los



habitantes y manteniendo los principios de equidad, solidaridad y subsidiaridad, desarrollará a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y en coordinación con las instituciones estatales centralizadas, descentralizadas y autónomas, comunidades organizadas y privadas, acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, así como las complementarias pertinentes, a fin de procurar a los guatemaltecos el más completo bienestar físico, mental y social. Asimismo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social garantizará la prestación de servicios gratuitos a aquellas personas y sus familias, cuyo ingreso personal no les permita costear parte o la totalidad de los servicios de salud prestados.” Contrario a nuestra obligación como ciudadanos de procurarnos la mejor salud posible, también está la obligación del Estado de proporcionarnos el acceso a los servicios básicos de salud en general y garantizar a la población de escasos recursos económicos que los servicios de salud que requieran les sean otorgados en costo alguno.

Dentro del mismo cuerpo legal, en su Artículo 68 regula: “Ambientes Saludables. El Ministerio de Salud, en colaboración con la Comisión Nacional del Medio Ambiente, las Municipalidades y la comunidad organizada, promoverán un ambiente saludable que favorezca el desarrollo pleno de los individuos, familias y comunidades.” El proporcionar un ambiente sano y adecuado para los habitantes en donde puedan



desarrollar sus actividades sin un riesgo para su salud, es una de las acciones que buscan promover tanto el Ministerio responsable de la salud, como también las instituciones encargadas del medio ambiente, y las municipalidades como representantes directas de una comunidad, así como la comunidad misma, que debe velar por mantener y mejorar su entorno habitacional.

En este mismo cuerpo legal encontramos regulado lo relativo a las infracciones a la presente norma, así en su Artículo 216 indica: "Concepto de infracción. Toda acción u omisión que implique violación de normas jurídicas de índole sustancial o formal, relativas a la prevención, promoción, recuperación y rehabilitación en materia de salud, constituye infracción sancionable por el Ministerio de Salud, en la medida y con los alcances establecidos en este Código, sus reglamentos y demás leyes de salud. Si de la investigación que realice el Ministerio, se presumiere la comisión de un delito tipificado en leyes penales, su conocimiento y sanción corresponde a los tribunales competentes.

Los funcionarios y empleados del Ministerio de Salud que en ejercicio de sus funciones, tengan conocimiento de la comisión de un hecho que pueda ser constitutivo de delito,



deben denunciarlo inmediatamente a la autoridad competente, bajo pena de incurrir en responsabilidad.”

Si de la investigación que realice el Ministerio de Salud, se presumiere la comisión de un delito tipificado en leyes penales, su conocimiento y sanción corresponde a los tribunales competentes.

Los funcionarios y empleados del Ministerio de Salud que en ejercicio de sus funciones, tengan conocimiento de la comisión de un hecho que pueda ser constitutivo de delito, deben denunciarlo inmediatamente a la autoridad competente, bajo pena de incurrir en responsabilidad. Este Artículo bastante amplio, regula por una parte las formas que constituyen transgresión a esta ley, el ente encargado de sancionar en el caso de presentarse, así como también que, cuando de las investigaciones que se lleven a cabo se considere que la violación cometida constituye un delito penal, dicho ilícito debe ser castigado por los tribunales de justicia; al igual que establece para personas que laboran en dicho Ministerio, la obligación de denunciar hechos que conozcan por motivo de su trabajo y que consideren que son delitos.



El Artículo 217 indica: “Conflicto de leyes. Si existiere conflicto de leyes en materia de infracciones y sanciones contra la salud, prevalecerán las normas de este Código sobre las de cualquiera otra índole.”

El Artículo 218 establece: “Responsabilidad. Se consideran autores responsables a las personas individuales o jurídicas que en forma directa o indirecta incurran en las infracciones establecidas en este Código y demás leyes de salud. También se consideran autores responsables a los representantes legales, los profesionales o técnicos y el personal dependiente que cooperen en la comisión activa o pasiva de las infracciones.” Este mandato nos indica a quienes se les puede deducir responsabilidades en la comisión de una infracción a la presente ley.

Asimismo, en el Artículo 219 estipula: “Sanciones. A las infracciones establecidas en este Código, sus reglamentos y demás leyes de salud, normas y disposiciones vigentes, se les impondrá las sanciones siguientes:

- a) Apercibimiento escrito, que formulará el funcionario o empleado debidamente autorizado por el Ministerio de Salud, previamente y por escrito, según las reglas procedimentales establecidas en el presente libro.



- b) Multa, que se graduará entre el equivalente de dos a ciento cincuenta salarios mensuales mínimos vigentes para las actividades no agrícolas, siempre que no exceda el cien por ciento del valor del bien o servicio, salvo los casos de excepción establecidos en este Código.
  
- c) Cierre temporal del establecimiento por un plazo no menor de cinco días y no mayor de seis meses, con la respectiva suspensión de la licencia sanitaria y, cuando proceda del registro sanitario de referencia de los productos que elabora o comercializa el infractor.
  
- d) Cancelación del registro sanitario para fines comerciales de productos objeto de control de este Código.
  
- e) Clausura definitiva del establecimiento.
  
- f) Comiso de las materias primas, alimentos, medicamentos, instrumentos, materiales, bienes y otros objetos que se relacionen con la infracción cometida. Cuando los objetos incautados no sean de lícito comercio, la autoridad decretará su comiso, aun cuando pertenezcan a un tercero.
  
- g) Prohibición de ejercer temporalmente alguna actividad u oficio.



h) Publicación en los dos diarios de mayor circulación, a costa del infractor, de la resolución firme en la que conste la sanción impuesta, en los casos que establezca el reglamento respectivo.

Si el infractor no corrige la falta con el apercibimiento escrito, cuando éste legalmente proceda, se le impondrán una o más de las sanciones establecidas en el presente artículo, tomando en cuenta el tipo de infracción, el riesgo o daño causado a la salud de las personas, su trascendencia a la población y el valor de los bienes objeto de la infracción.”

Las anteriores sanciones van a imponerse a los responsables que este Código ha establecido como tales y cuando la sanción que se ha impuesto es la de apercibimiento escrito y la violación no ha sido corregida con dicha medida, se le podrá imponer otra sanción más, tomando en cuenta otros elementos y no sólo la infracción inicial.

Con respecto a las infracciones en contra de la prevención o protección a la salud, el Artículo 225 regula: “Infracciones contra la prevención o protección de la salud. Comete infracción contra la prevención o protección de la salud, quien contravenga las disposiciones preceptivas o prohibitivas establecidas en este Código, sus reglamentos, demás leyes que prevengan o protejan la salud, normas y disposiciones aplicables.



Quien cometa alguna de estas infracciones será sancionado con la multa correspondiente de conformidad a los valores indicados en el artículo 219 literal b) del presente Código.”

El Artículo 226 de este mismo cuerpo legal prescribe: “Casos especiales. Constituyen casos especiales de infracciones contra la prevención de la salud, las acciones siguientes:

1. Omitir, los funcionarios y empleados responsables de las instituciones y establecimientos de salud públicos o privados, la notificación de enfermedades evitables, transmisibles incluyendo las enfermedades relacionadas con la salud pública y veterinaria, de que tengan conocimiento.
2. Omitir, la autoridad sanitaria competente, informar al establecimiento en que labore una persona, cuando se detecte que padece de enfermedad venérea o cualquier otra enfermedad de transmisión sexual.
3. Omitir, el responsable de establecimientos cuya actividad aumente el riesgo de contagio de enfermedades venéreas o cualquier otra de transmisión sexual, el



registro de las personas que laboran en los mismos, ante la autoridad sanitaria competente.

4. Omitir, la autoridad sanitaria competente, la supervisión periódica de los establecimientos en los cuales por su actividad, el riesgo de contagio de enfermedad venérea o cualquiera de transmisión sexual sea mayor.
5. Incumplir, el personal de salud de las diferentes instituciones públicas o privadas, que manejen órganos, líquidos orgánicos y hemoderivados, y quienes realicen acupuntura, perforaciones y tatuajes o cualquier otro procedimiento que implique la posibilidad de contagio del virus de inmunodeficiencia adquirida, las normas de bioseguridad universalmente aceptadas y las establecidas por el Ministerio de Salud.
6. Efectuar pruebas para el diagnóstico clínico del virus de inmunodeficiencia adquirida, fuera de los casos de excepción regulados en la ley de la materia.
7. Omitir, los profesionales relacionados con manejo de la enfermedad de inmunodeficiencia adquirida, informar al Ministerio de Salud los casos de infección, para efectos de su registro, de conformidad con la ley de la materia.



8. Incumplir, las empresas agroindustriales o de cualquier otra índole, el acceso de los servicios de agua potable a sus trabajadores y dependientes económicos.
9. Talar árboles dentro de los veinticinco metros contiguos a las riberas de ríos, riachuelos, lagos, lagunas, manantiales y fuentes de agua.
10. Autorizar o permitir la tala de árboles dentro de los veinticinco metros contiguos a las riberas de ríos, riachuelos, lagos, lagunas, manantiales y fuentes de agua.
11. Omitir las personas individuales o jurídicas, públicas o privadas, la purificación del agua destinada al abastecimiento de poblaciones.
12. Poner en funcionamiento proyectos de abastecimiento de agua sin contar con el certificado emitido por el Ministerio de Salud, que registre su potabilidad para el consumo humano.
13. Conectar, las personas individuales o jurídicas, públicas o privadas, servicios de agua potable sin observar las normas reglamentarias correspondientes.



14. Suspender el servicio de agua a las poblaciones, salvo casos de fuerza mayor o cuando se compruebe debidamente la morosidad o consumo fraudulento por parte del usuario.
15. Utilizar agua contaminada para el cultivo de vegetales o preparación de productos alimenticios para el consumo humano.
16. Impedir a los funcionarios o empleados del Ministerio de Salud inspeccionar a cualquier hora del día los abastos y suministros de agua potable.
17. Descargar contaminantes de origen industrial o usar aguas residuales no tratadas sin el dictamen favorable de la autoridad competente, en ríos, riachuelos, lagos, lagunas, manantiales o fuentes de agua.
18. Descargar aguas residuales no tratadas, en ríos, lagos, riachuelos y lagunas u ojos de agua, ya sean éstos superficiales o subterráneos.
19. Disponer excretas en lugares públicos, terrenos comunales o baldíos.
20. Construir sistemas privados de disposición de excretas sin acatar las disposiciones que sobre la materia establezca el Ministerio de Salud.



21. Aprovechar aguas termales, construir, instalar o poner en funcionamiento piscinas y baños públicos, sin contar con dictamen y aprobación de las autoridades competentes.
22. Incumplir las normas sanitarias establecidas para la construcción de obras de eliminación y disposición de excretas y aguas servidas.
23. Extender licencias de construcción, reparación o modificación de obras públicas o privadas destinadas a la eliminación o disposición de excretas sin contar con dictamen técnico favorable del Ministerio de Salud.
24. Omitir, los propietarios de inmuebles, conectar al alcantarillado público las instalaciones sanitarias de los mismos, en las poblaciones donde exista alcantarillado sanitario.
25. Incumplir, los propietarios de inmuebles en aquellas poblaciones donde no hubiere alcantarillado sanitario, las normas establecidas por el Ministerio de Salud para el uso de sistemas privados de disposición de excretas.
26. Utilizar lugares para la disposición de desechos sólidos sin solicitar dictamen previo al Ministerio de Salud y a la Comisión Nacional del Medio Ambiente.



27. Incumplir, el funcionario o empleado responsable, con emitir dictamen dentro de los plazos legales, cuando el mismo se solicite para el aprovechamiento de aguas termales, la construcción de piscinas o baños públicos, o la disposición de desechos sólidos.
  
28. Construir sistemas privados de disposición de excretas sin acatar las normas que sobre la materia establezca el Ministerio de Salud.
  
29. Arrojar o acumular desechos sólidos de cualquier tipo en lugares no autorizados, alrededor de zonas habitadas o en sitios en donde se puedan producir daños a la salud de la población, al ornato o al paisaje; utilizar medios inadecuados para su transporte y almacenamiento; o proceder a su utilización, tratamiento o disposición final, sin la autorización municipal correspondiente.
  
30. Mantener los propietarios o poseedores de predios, sitios o espacios abiertos en sectores urbanos y rurales, desechos sólidos, malezas y aguas estancadas.
  
31. Almacenar o eliminar materiales orgánicos o sustancias tóxicas, radioactivas o capaces de diseminar elementos patógenos y los desechos que se producen en



actividades normales de hospitales, públicos o privados, en forma y lugares distintos a los establecidos en el reglamento respectivo.

32. Almacenar, transportar, transformar o disponer, las empresas industriales y comerciales, de cualquier tipo de residuos o desechos sólidos, sin contar para esos efectos con sistemas adecuados, establecidos en el reglamento respectivo.

33. Omitir, los hospitales públicos y privados, la instalación de incineradores para el manejo y disposición final de desechos hospitalarios.

34. Crear focos de contaminación ambiental mediante la inobservancia de las normas que regulan las actividades de recolección, transporte, depósito o eliminación de desechos sólidos provenientes de actividades agrícolas y pesqueras.

35. Instalar permanentemente establos para ganado equino, bovino, porcino y galpones en áreas urbanas.

36. Instalar temporalmente establos para ganado equino, bovino, porcino y galpones sin contar con autorización de la autoridad competente.



37. Poner en funcionamiento plantas procesadoras de alimentos de toda clase para consumo humano, sin contar con dictamen favorable de la autoridad competente.
38. Oponerse a las inspecciones relacionadas con el procesamiento, distribución, comercialización y, en general, del control de calidad e inocuidad de los alimentos.
39. Comercializar un producto alimenticio con nombre comercial sin contar con la autorización, registro o certificación sanitaria expedida por el Ministerio de Salud.
40. Incumplir las normas o reglamentos sanitarias en detrimento de la calidad o inocuidad de un producto alimenticio registrado con nombre comercial.
41. Identificar el contenido, composición e indicaciones sanitarias específicas de productos alimenticios en idioma que no sea el español.
42. Modificar las características del producto en relación a las especificaciones establecidas en el registro sanitario de referencia o inscripción obligatoria de alimentos, medicamentos, cosméticos, productos de higiene personal y del hogar, plaguicidas de uso casero, estupefacientes, sicotrópicos, productos fito y zooterapéuticos, homeopáticos o similares, material de curación o materiales y equipo odontológico.



43. Publicitar o etiquetar alimentos con información diferente o que pueda inducir a engaño sobre la naturaleza, ingredientes, calidad, contenido, propiedad u origen de los mismos.
44. Utilizar envases o empaques que alteren negativamente la calidad de los productos alimenticios.
45. Modificar o trasladar establecimientos de elaboración o expendio de alimentos sin la autorización correspondiente.
46. Omitir la acreditación permanente del estado de salud de las personas que laboran en establecimientos o expendios de alimentos.
47. Incumplir o permitir la inobservancia de normas o reglamentos sanitarios o especificaciones técnicas establecidas para el funcionamiento de un establecimiento de alimentos.
48. Impedir la inspección sanitaria de los establecimientos y de los lugares de almacenamiento transitorio, la toma de muestras de productos y el control sanitario de los mismos.



49. Distribuir o permitir la distribución de alimentos donados cuya inocuidad y calidad no se encuentren garantizadas.

50. Importar desechos tóxicos, radiactivos o de difícil degradación.

51. Incumplir las disposiciones que dicte el Ministerio de Energía y Minas en materia de radiaciones ionizantes directas e indirectas.

52. Omitir, en los establecimientos que utilicen productos radiactivos, el cumplimiento de las medidas de precaución, protección o control periódico de la salud del personal expuesto a radiaciones.

53. Importar y comercializar artículos radiactivos, dispositivos electrónicos o bienes para el comercio o la industria, que emitan radiaciones en dosis no permitidas.

54. Omitir la información al usuario de los riesgos que representa para la salud la utilización de artículos radiactivos y dispositivos electrónicos.

55. Comercializar o distribuir artículos radiactivos o dispositivos electrónicos prohibidos en el país de origen.



56. Importar, exportar, fabricar, almacenar, transportar, comercializar, suministrar, utilizar con fines médicos, de investigación, industriales, comerciales o de defensa, fuentes radiactivas o equipo generador de radiaciones ionizantes y no ionizantes, sin autorización del Ministerio de Energía y Minas, cuando corresponda al Ministerio de Salud.

57. Exponer personas a radiaciones ionizantes y no ionizantes en dosis no aceptadas internacionalmente, o no aprobadas por el Ministerio de Energía y Minas.

58. Comercializar o distribuir artículos radiactivos o dispositivos electrónicos sin indicaciones en español sobre el tipo de radiación que emiten y advertencias de su peligrosidad.

Quien cometa alguna de estas infracciones será sancionado con la multa correspondiente de conformidad a los valores indicados en el artículo 219 literal b) del presente Código.”

De conformidad con las anteriores sanciones el monto se graduará entre el equivalente de dos a ciento cincuenta salarios mensuales mínimos vigentes para las actividades no



agrícolas, siempre que no exceda el ciento por ciento del valor del bien o servicio, salvo los casos de excepción establecidos en este Código.

### **Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente**

La Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto número 68-86 del Congreso de la República de Guatemala, tiene carácter especial y se refiere a la salud, pero desde la óptica del medio ambiente, porque al deteriorarse los recursos naturales y el medio ambiente en general, incide directamente en la calidad de vida de los habitantes y de los ecosistemas.

Los considerandos de esta ley, son los siguientes:

- Que la protección y mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales y culturales es fundamental para el logro de un desarrollo social y económico del país, de manera sostenida;
- Que Guatemala aceptó la declaración de principios de las resoluciones de la histórica conferencia de las Naciones Unidas, celebrada en Estocolmo Suecia, en 1972, y en tal virtud, debe integrarse a los programas mundiales para la protección y



mejoramiento del medio ambiente y la calidad de vida en lo que a su parte territorial corresponde;

- Que en ausencia de un marco jurídico institucional que permita nombrar, asesorar, coordinar y aplicar la política nacional y las acciones tendientes a la prevención del deterioro ecológico y mejoramiento del medio ambiente, se hace necesario emitir el correspondiente instrumento legal especial y crear una entidad específica para el logro de estos propósitos;
- Que la situación de los recursos naturales y el medio ambiente en general en Guatemala ha alcanzado niveles críticos de deterioro que inciden definitivamente en la calidad de vida de los habitantes y ecosistemas del país, obligándonos a tomar acciones inmediatas y así garantizar un ambiente propicio para el futuro.

Dentro de su normativa más importante de resaltar que en forma específica se relaciona con el presente tema de estudio; se encuentran los siguientes Artículos:

“Artículo 1. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional, propiciarán el desarrollo social económico, científico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Por lo tanto, la



utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, suelo, subsuelo y el agua deberán usarse racionalmente.”

“Artículo 2. La aplicación de esta ley y sus reglamentos compete al Organismo Ejecutivo por medio de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, cuya creación, organización, funciones y atribuciones establece la presente ley.”

Artículo 8. (Reformado por el Decreto del Congreso número 1-93). Para todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características pueda producir deterioro a los recursos naturales renovables o al ambiente, o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje cultural del patrimonio nacional, será necesario previamente a su desarrollo un estudio de evaluación del impacto ambiental, realizado por técnicos en la materia y aprobado por la Comisión del Medio Ambiente. El funcionario que omitiere exigir el estudio de impacto ambiental de conformidad con este artículo, será responsable personalmente del incumplimiento de deberes, así como el particular que omitiere cumplir con dicho estudio de impacto ambiental será sancionado con una multa de Q5.000.00 a Q100,000.00. En caso de incumplir con este requisito en el término de seis meses de haber sido multado el negocio será clausurado en tanto no cumpla.”



“Artículo 11. “La presente ley tiene por objeto velar por el mantenimiento del equilibrio ecológico y la calidad del medio ambiente para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país.”

El Artículo 12 de este mismo cuerpo legal preceptúa: “Son objetivos específicos de la ley los siguientes:

- a) La protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales del país, así como la prevención del deterioro y mal uso o destrucción de los mismos; y la duración del medio ambiente en general;
- b) La prevención, regulación y control de cualesquiera de las actividades que origine deterioro del medio ambiente y contaminación de los sistemas ecológicos, y excepcionalmente, la prohibición en casos que afecten la calidad de vida y el bien común calificadas así, previos dictámenes científicos y técnicos emitidos por organismos coherentes;
- c) Orientar los sistemas educativos, ambientales y culturales, hacia la formación de recursos humanos calificados en ciencias ambientales y la ocupación a todos los niveles para formar una conciencia ecológica en toda la población;



- d) El diseño de la política ambiental y coadyuvar en la ocupación del espacio;
- e) La creación de toda clase de incentivos y estímulos para fomentar programas;
- f) Iniciativas que se encaminen a la protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente;
- g) El uso integral y manejo racional de las cuencas y sistemas hídricos;
- h) La promoción de tecnología apropiada y aprovechamiento de fuentes limpias para la obtención de energía;
- i) Salvar y curar aquellos cuerpos de agua que estén amenazados o en grave peligro de extinción;
- j) Cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias para el logro de esta ley.”

Básicamente los objetivos de esta ley, están encaminados a crear conciencia social en la población, así como educar a las nuevas generaciones sobre la vital importancia del uso razonable y adecuado de nuestros recursos naturales, para que esto no afecte por mal uso a nuestra salud.



La finalidad de esta ley es de suma importancia, puesto que los seres humanos no cuidamos nuestro entorno ambiental y lo destruimos al seguirlo considerando de segundo plano, también estamos destruyendo nuestras posibilidades de sobrevivencia sana.

### **Código Penal**

Regula los delitos contra la salud, y dentro de estos delitos agrupa infracciones con las que se afecta la salud colectiva, en donde el bien jurídico afectado es la seguridad colectiva en el ámbito de la salud; el cual es tutelado por el Estado y por lo tanto, puede aplicar el poder punitivo al sancionar en caso de infracciones que atenten contra esta tutela.

Los ilícitos penales que tutelan la salud se encuentran regulados en el libro cuarto de esta ley, los cuales son:

“Artículo 301. Propagación de enfermedad. Quien, de propósito, propagare una enfermedad peligrosa o contagiosa para las personas, será sancionado con prisión de uno a seis años.”



“Artículo 302. Envenenamiento de agua o de sustancia alimenticia o medicinal. Quien, de propósito, envenenare, contaminare o adulterare, de modo peligroso para la salud, agua de uso común o particular, o sustancia alimenticia o medicinal, destinado al consumo, será sancionado con prisión de dos a ocho años.

Igual sanción se aplicará a quien, a sabiendas, entregare al consumo o tuviere en depósito para su distribución, agua o sustancia alimenticia o medicinal, adulterada o contaminada.”

“Artículo 303. Elaboración peligrosa de sustancias alimenticias o terapéuticas. Quien, elaborare sustancias alimenticias o terapéuticas, en forma peligrosa para la salud, será sancionado con prisión de uno a cinco años. Igual sanción se aplicará a quien, a sabiendas, comerciare con sustancias nocivas a la salud o adulteradas, deterioradas o contaminadas.”

“Artículo 304. Expendio irregular de medicamentos. Quien, estando autorizado para el expendio de medicamentos, los suministrare sin prescripción facultativa, cuando ésta fuere necesaria, o en desacuerdo con ella, será sancionado con multa de doscientos a tres mil quetzales. Igual sanción se aplicará a quien, estando autorizado para suministrar medicamento, lo hiciere en especie, cantidad o calidad diferente a la

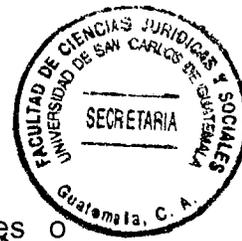


declarada o convenida, o los expendiere a sabiendas de que han perdido sus propiedades terapéuticas o después de su fecha de expiración.”

“Artículo 305. Contravención de medidas sanitarias. Quien, infrinja las medidas impuestas por la ley o las adoptadas por las autoridades sanitarias para impedir la introducción o propagación de una epidemia, de una plaga vegetal o de una epizootia susceptible de afectar a los seres humanos, será sancionado con prisión de seis meses a dos años.”

“Artículo 306. Siembra y cultivo de plantas productoras de sustancias estupefacientes. Quien, sin estar autorizado, sembrare o cultivare plantas de las que puedan extraerse fármacos, drogas o estupefacientes, será sancionado con prisión de tres a cinco años, y multa de quinientos a cinco mil quetzales. Igual sanción se aplicará a quien comerciare, poseyere o suministrare semillas o plantas de las que puedan extraerse fármacos, drogas o estupefacientes.”

“Artículo 307. Tráfico ilegal de fármacos, drogas o estupefacientes. Será sancionado con prisión de tres a cinco años y multa de quinientos a cinco mil quetzales:



1. Quien ilegalmente, introdujere al país fármacos, drogas o estupefacientes o productos destinados a su preparación.
2. Quien, sin estar autorizado, vendiere, entregare, transportare o suministrare fármacos, drogas o estupefacientes.
3. Quien, sin estar autorizado, retuviere, guardare o en cualquier otra forma conservare en su poder fármacos, drogas o estupefacientes, o productos destinados a su preparación.”

“Artículo 308. Formas agravadas. La sanción señalada en el artículo anterior, será aumentada en una tercera parte, en los siguientes casos:

1. Cuando la comisión del delito se verifique dentro de los centros educativos, públicos y privados o en sus alrededores.
2. Cuando la sustancia o producto a que se refiere el artículo anterior, sea proporcionado a un menor de edad.
3. Cuando el autor del delito fuere médico, químico, biólogo, farmacéutico, odontólogo, laboratorista, enfermero, obstetra, comadrona, encargado de la educación, los ministros de cultos y aquellos responsables de la dirección o conducción de grupos.



Además aquellos funcionarios y empleados públicos que se aprovechen de su cargo.

4. Cuando los delitos a que se refiere el artículo anterior comprendan actividades de tráfico internacional o tengan conexión de cualquier naturaleza con el mismo.

En los casos de este inciso las penas serán inconvertibles, las multas serán de cinco mil a cincuenta mil quetzales, y las responsabilidades civiles, en los casos que señala el artículo 83 del Código Procesal Penal, se fijarán entre diez mil y cien mil quetzales.”

“Artículo 309. Facilitación del uso de estupefacientes. Quien, sin estar comprendido en los artículos anteriores, facilitare local, aun a título gratuito, para el tráfico o consumo de las sustancias o productos a que se refiere este capítulo, será sancionado con prisión de dos meses a un año y multa de cien a un mil quetzales.”

“Artículo 310. Inducción al uso de estupefacientes. Quien, instigare o indujere a otra persona al uso de sustancias estupefacientes, o contribuyere a estimular o difundir el uso de dichas sustancias, será sancionado con prisión de tres a cinco años y multa de quinientos a cinco mil quetzales.”



“Artículo 311. Inhumaciones y exhumaciones ilegales. Quien, practicare inhumación, exhumación o traslado de un cadáver o restos humanos contraviniendo las disposiciones sanitarias correspondientes, será sancionado con prisión de un mes a seis meses y multa de cincuenta a trescientos quetzales.”

“Artículo 312. Delitos culposos. Si los hechos comprendidos en los artículos 301 al artículo 304, se hubiesen cometido culpablemente, el responsable será sancionado con la pena que al delito corresponda, rebajada en dos terceras partes.”

## **2.2. Principios constitucionales sobre la salud**

Existe un conflicto de oposición, entre la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código de Salud; así por ejemplo, tenemos que no obstante a lo preceptuado en los Artículos 1, 2, 93, 94, 95, 96 y 97 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su parte conducente establecen: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.” Partiendo de esta premisa, el Estado debe proteger a la persona como fin supremo, y velar por su seguridad y salud.



“Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.” Dicho principio constitucional garantiza que el Estado de Guatemala debe garantizar la vida, debe entenderse que desde el momento de su nacimiento debe proporcionar los servicios básicos para lograr sus fines, esto se logra prestándole los servicios básicos indispensables para su desarrollo integral como persona, desde su concepción hasta su fallecimiento.

“El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna.” El Estado de Guatemala, en su función debe garantizar a todos los habitantes de Guatemala la salud, a través de políticas sanitarias de servicios y campañas de salud, para lograr el bienestar de todos los habitantes de Guatemala.

“El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.” Esto lo logra el Estado a través de hospitales, centros de salud, políticas de prevención, vacunación y lograr en gran medida la protección de los habitantes de la república de Guatemala.



“La salud de los habitantes de la Nación es un bien público. Todas las personas e instituciones están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento.” Cuando se habla del bien salud, se entiende que es obligatorio y se puede exigir al Estado de Guatemala la creación de los mecanismos adecuados para la protección de la salud de las personas que habitan en su territorio, esto se ve enmarcado como principio constitucional, y he ahí la importancia de garantizar a través de preceptos constitucionales la salud como fin esencial y obligatorio del Estado de Guatemala.

“El Estado controlará la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y de todos aquellos que puedan afectar la salud y bienestar de los habitantes. Velará por el establecimiento y programación de la atención primaria de la salud, y por el mejoramiento de las condiciones de saneamiento ambiental básico de las comunidades menos protegidas.” En cuanto al régimen de autorización de comercialización de productos farmacéuticos, tomando en cuenta la unidad del mercado, la libre circulación de productos y la incidencia que en la salud de los habitantes puedan tener los mismos, debe regularse conforme a las directrices del texto constitucional.



El reconocimiento de este derecho responde a una concepción del Estado como prestador de servicios contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala, lo que implica la búsqueda de una mejor calidad de vida de los habitantes y la posibilidad de disfrutar de servicios sociales que mejoren y humanicen su existencia. Para que este derecho sea efectivo, es necesario que se proporcionen los medios para que pueda realizarse; y el Estado tiene la potestad y la obligación de organizar la sanidad con el objetivo de proteger la salud de la población, función que le es típica y que ejerce a través de los órganos establecidos en la ley. Por esto, está legitimado para regular la actividad y ejercer los controles correspondientes, potestad de control a la que no puede renunciar.

La actividad sanitaria del Estado debe concebirse como un servicio público que ejerce en atención a las declaraciones constitucionales que establecen la competencia del poder público para organizar y tutelar la salud por medio de medidas preventivas y de la prestación de los servicios necesarios. Los objetivos constitucionales al reconocer el derecho a la salud son: lograr el bienestar físico y mental de los habitantes, mejorar y prolongar la calidad de vida de todos los sectores sociales especialmente de las comunidades menos protegidas, proporcionar el disfrute de servicios de salud y asistencia social que satisfagan adecuadamente las necesidades de la población y



realizar un estricto control sobre la calidad de los productos que puedan afectar su salud y bienestar. Y en este aspecto, la Constitución Política de la República de Guatemala es terminante al atribuir al Estado el control de la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y de todos aquellos que puedan afectar la salud y bienestar de los habitantes y la defensa de consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno; entre ellos, por supuesto, las medicinas, para garantizarles su salud y seguridad.

Hablar de estos preceptos constitucionales abarca desde el servicio básico indispensable para los habitantes guatemaltecos, hasta controlar los medicamentos que éstos adquieren para su restablecimiento de cualquier enfermedad; por ser la mayoría de medicamentos productos químicos que pueden afectar la salud de las personas, el Estado debe garantizar su control de calidad a través de sus instituciones, el saneamiento ambiental básico, tendiente a crear el medio ambiente adecuado en donde una persona debe crecer sin focos de contaminación, entendiéndose como cualquier lugar insalubre en donde una persona pueda adquirir una enfermedad.



“El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.”

Comentar este principio acerca del medio ambiente conlleva una concatenación entre salud y ambiente, pues protege a la flora y la fauna manteniendo el equilibrio ecológico, lo cual mantendrá un ambiente adecuado para el desarrollo integral del ser humano.

Después del análisis de estos Artículos de la Carta Magna, podemos ver que la salud es un derecho fundamental para el ser humano y como guatemaltecos es obligación del Estado de Guatemala velar por el cumplimiento de estas normas y por consiguiente del resguardo de la salud y la asistencia social, concluyendo que la salud es un mandato legal de obligación forzosa para el Estado.

De lo anterior podemos observar una incongruencia en el momento de la aplicación y sanción del Código de Salud, pues no obstante lo preceptuado en las normas constitucionales anteriormente descritas, notamos que el procedimiento administrativo



para sancionar con multa a los transgresores de la misma, tiene deficiencia por falta de poder coercitivo y le da al infractor una gran ventaja, esto se puede apreciar al momento de cometer una infracción, en virtud que el Código de Salud no logra el cometido final que es el bien común de los habitantes de la república de Guatemala, ya que la sanción pecuniaria que se establece, no es adecuada, debido a que no es acorde al daño causado.

### **2.3. Principios fundamentales del Código de Salud**

Al hablar de estos principios, debe quedar claro que la acepción proviene del vocablo latino principium, que significa: principio o primero, comienzo de un ser, de la vida. Fundamento de algo. Si la ley escrita no puede abarcar todas las posibilidades o eventos que en la vida se presentan; de ahí que, en la aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, se advierten las lagunas legales, que dejan al juzgador la posibilidad de acudir a otras fuentes, entiéndase principios, ya que no cabe la posibilidad de abstenerse a decidir, pues a falta de norma o precepto legal debe aplicarse en el mejor de los sentidos los principios que informan a la ley, en este caso los principios de salud.



Al hablar de normas ordinarias podemos entender, como dice el autor Eduardo García Maynez: “Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de los preceptos constitucionales, de manera análoga, toda norma constituye, relativamente a la condicionante de que deriva, un acto de aplicación. El orden jurídico es una larga jerarquía de preceptos, cada uno de los cuales desempeña un papel doble; en relación con los subordinados, tiene carácter normativo, en relación con los supraordinados, es acto de aplicación. Todas las normas poseen dos caras. Si se les examina desde arriba, aparecen ante nosotros como actos de aplicación; si desde abajo como normas.”<sup>33</sup>

Es por ello que se debe determinar que por subordinación el Código de Salud, es el ámbito de aplicación de aquellos preceptos supra normativos como lo es la Carta Magna, por tal razón en su aplicación normativa establece como principios fundamentales los siguientes:

---

<sup>33</sup> García Maynez, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. Pág. 86



#### **a) Principio del derecho a la salud e igualdad**

Todos los habitantes de la república de Guatemala, tienen derecho a la previsión, promoción, recuperación y rehabilitación de su salud, sin discriminación alguna. Esta norma desarrolla lo establecido en los Artículos 2 y 93 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en lo concerniente a la obligación que tiene el Estado de Guatemala a salvaguardar la vida y salud de todos los habitantes.

#### **b) Principio de salud**

Es un producto social de la integración entre el nivel de desarrollo del país, con las condiciones de vida de las poblaciones y la participación social, a nivel individual y colectivo, a fin de procurar a los habitantes del país el más completo bienestar físico, mental y social

#### **c) Principio de responsabilidad**

Todos los habitantes de la república están obligados a velar, mejorar y conservar su salud personal, familiar y comunitaria, así como a las condiciones de salubridad del medio en que viven y desarrollan sus actividades.



#### **d) Principio de obligatoriedad del Estado**

El Estado, en cumplimiento de su obligación de velar por la salud de los habitantes y mantenimiento de los principios de equidad, solidaridad y subsidiaridad, desarrollará a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en coordinación con las instituciones estatales centralizadas, descentralizadas y autónomas, comunidades organizadas y privadas, acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, así como las complementarias pertinentes, a fin de procurar a los guatemaltecos el más completo bienestar físico, mental y social.

#### **e) Principio de no oneroso, gratuidad**

Asimismo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, garantizará la prestación de servicios gratuitos a aquellas personas y sus familias, cuyo ingreso personal no les permita costear parte o la totalidad de los servicios de salud prestados.



#### **f) Principio de participación de la comunidad**

El Estado garantizará el ejercicio del derecho y el cumplimiento del deber de la comunidad de participar en la administración parcial o total de los programas y servicios de salud. Para fines del Código de Salud, en lo sucesivo la administración comprenderá la planificación, organización, dirección, ejecución, control y fiscalización social.

#### **g) Principio de información sobre salud y servicios**

Todos los habitantes tienen, en relación con su salud, derecho al respeto a su persona, dignidad humana e intimidad, secreto profesional y a ser informados en términos comprensibles sobre los riesgos relacionados con la pérdida de la salud y la enfermedad, al igual que a los servicios correspondientes.

#### **i) Principio de imperatividad**

El Código de Salud es ley de observancia general, sin perjuicio de la aplicación de las normas especiales de seguridad social.



#### **j) Principio de supletoriedad**

En caso de existir dudas sobre la aplicación de las leyes sanitarias, las de seguridad social y otras de igual jerarquía, deberá prevalecer el criterio de aplicación de la norma que más beneficie la salud de la población en general.

#### **k) Principio de interés social e interpretación**

Para los efectos de interpretación de las leyes de salud, sus reglamentos y de las demás disposiciones dictadas para la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud de la población, privará fundamentalmente el interés social.

Al tener presente estos principios que fundamentan el Código de Salud, debe tenerse muy claro que a falta de normas, éstos fundamentalmente se aplicarán para la solución de problemas, pues se derivan de la misma naturaleza de la ley y su fin primordial es el bienestar social de los guatemaltecos.

Por tal razón el tratadista Sabino Álvarez Gendin estipula: "Aun cuando hubo épocas en que se tuvieron como principios generales del derecho los principios del derecho natural, según los estudios recientes en cuanto a las fuentes del derecho, han



demostrado que no podían considerarse tales principios como fuentes subsidiarias de derecho, si la ley contempla sus propios principios, los cuales se utilizan primero, luego los principios generales. Varios autores concuerdan, que los principios que informan a la legislación, cuando ésta es deficiente o calla sobre determinadas materias, son los principios de ésta la que la informan, y si no contemplan principios propios, son las fuentes generales las estimables como fuentes subsidiarias de derecho.<sup>34</sup>

#### **2.4. Salud pública**

La salud pública, es un bien tutelado por el Estado de Guatemala, siendo éste responsable de proporcionar al ser humano, las condiciones básicas sanitarias, para tener el desenvolvimiento perfecto en el ámbito guatemalteco, siendo también encargado de la rectoría de la salud pública el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en la conducción, regulación, vigilancia, coordinación y evaluación de las acciones de salud, teniendo como competencia dentro de su jurisdicción, la planificación, programación, coordinación, capacitación y supervisión de las actividades de salud en Guatemala.

---

<sup>34</sup> Álvarez Gendin, Sabino. **Tratado general de derecho administrativo**. Pág. 237



El sector salud de Guatemala es el conjunto de organismos e instituciones públicas, centralizadas, descentralizadas, autónomas, semiautónomas, municipales y organizaciones no gubernamentales, que administran acciones de salud en su respectiva jurisdicción.

En la actualidad únicamente el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, es el que proporciona atención en salud a los habitantes del área rural de Guatemala, en actividades de prevención de enfermedades, ya que la participación de las autoridades municipales es mínima en la prestación de servicios básicos de salud y en la mayoría de municipalidades no proporcionan el apoyo necesario al sector salud, para tener un mejor desenvolvimiento en las actividades de prevención de las enfermedades.

Para el tratadista Manuel Ossorio, salud pública es: “El conjunto de servicios públicos que tienen por finalidad, mantener y mejorar el buen estado sanitario tanto en lo que se refiere a la sanidad preventiva como la medicina curativa. Es decir, representa el estado sanitario en que se encuentra la población del país.”<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Pág. 889



José Alberto Garrone, define salud pública: “Como el estado sanitario de la población de un lugar, localidad, región o país.”<sup>36</sup>

Para el profesor Guillermo Cabanellas, salud pública es: “El estado sanitario general de un país, organización estatal, que cuida de preservar a los habitantes de un territorio de enfermedades comunes, imponer reglas higiénicas generales y atacar las epidemias y otros males peligrosos para la colectividad.”<sup>37</sup>

Para Rafael I. Martínez Morales, salud pública es: “La reducción de la tasa de mortalidad y morbilidad mediante el combate a las enfermedades de mayor incidencia entre la población.”<sup>38</sup>

El tratadista Henry Capitant define salud pública como: “El estado físicamente sano de la población de un país, región o ciudad, conjunto de servicios designados a asegurar por el Estado.”<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Garrone, José Alberto. **Diccionario jurídico**. Pág. 345

<sup>37</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 28

<sup>38</sup> Martínez Morales, Rafael. **Diccionario jurídico temático**. Pág. 220

<sup>39</sup> Capitant, Henry. **Vocabulario jurídico**. Pág. 499



El autor Charles E. Winslow estipula que salud pública: “Es prevenir las enfermedades, prolongar la vida, fomentar la salud y la eficiencia.”<sup>40</sup>

Para J. H., Hanlon la salud pública: “Es la que se dedica al logro común del más alto nivel físico, menta, social y longevidad compatible con los conocimientos y recursos disponibles en un tiempo y lugar determinado.”<sup>41</sup>

Para los autores anteriores, la salud pública para una población se logra mediante las acciones de saneamiento ambiental, en la prevención de enfermedades que pueden prevenirse en las comunidades, mediante el abastecimiento adecuado de agua potable, una adecuada eliminación de excretas humanas, disposición adecuada de desechos sólidos, control de vectores y el control sobre la manipulación de alimentos de consumo humano.

Nuestra opinión es que salud pública es el arte y la ciencia de mantener, proteger y mejorar la salud de la población, mediante esfuerzos organizados de las instituciones gubernamentales, municipales y comunidad organizada, en una determinada

---

<sup>40</sup> Winslow, Charles E. **Salud pública y medicina preventiva**. Pág. 29

<sup>41</sup> Hanlon, J. H. **Obras citadas**. Pág. 39



comunidad región o país y sancionando a toda persona individual o jurídica que viole las disposiciones sanitarias que pongan en peligro la salud de los habitantes, mediante la contaminación del agua, alimentos y medio ambiente.

## **2.5. Regulación legal de salud pública en Guatemala**

En todo tiempo el hombre ha sufrido enfermedades y la sociedad influida por el cristianismo fue tomando conciencia sobre que la enfermedad era un fenómeno que alteraba la vida del individuo con repercusión en todo lo que lo rodeaba, como consecuencia de estos hechos, el Estado en su actuar en el campo sanitario, cada vez con mayor claridad, gradualmente fue evidenciado que era indispensable que las naciones contaran con una legislación que determinara las facultades, obligaciones y atribuciones.

En la mayoría de los países del mundo, el nacimiento de la legislación en materia sanitaria se debió a la necesidad de cubrir determinados estados de emergencia, porque obedecía únicamente a la urgencia de cubrir situaciones del momento, como eran las que se presentaban en los casos grandes de epidemias. Sin embargo, dado los avances de la medicina social y las nuevas ideas que se incorporaban en la



sociedad, con el conocimiento de la salubridad, esa legislación no fue suficiente para los requerimientos de la comunidad, se hacía entonces necesaria la existencia de una legislación de carácter permanente que velase por la salud pública, que estableciese instituciones técnico-administrativas, capaces de asegurar la realización de acciones continuadas y sistemáticas, encuadrando sus disposiciones en la realidad de la colectividad en que hubieren de aplicarse y regulando los derechos y obligaciones de la comunidad y los individuos.

En América Latina, a comienzos del siglo XX se inició un movimiento de codificación de la legislación sanitaria, precisamente para que los Estados contaran con un cuerpo de leyes sistemático y orgánico que les permitiera llevar a cabo su obligación de velar por la salud pública de manera continua y técnica. El motor de este movimiento ha sido la Oficina Sanitaria Panamericana, la que ha desempeñado un papel importante en el proceso de protección a la salud, al señalar los principios básicos de las acciones que tiene que realizar cada Estado en materia de salubridad.

El conjunto o cuerpo de leyes que integran el derecho positivo que engloba a todas aquellas normas o preceptos encaminados a tutelar la salud pública; o bien, la



legislación especial que contiene disposiciones legales a la salubridad presenta las siguientes características:

- Es de orden público,
- Es sistemática y técnica,
- Descentraliza la acción administrativa sanitaria para que ésta sea aplicada y eficiente en todos los lugares del territorio nacional; y al mismo tiempo, la coordina y centraliza en órganos superiores que ejercen control de la misma; y
- Contiene orientación de carácter educativo, por su naturaleza preventiva sin perjuicio de su coercibilidad llegado el caso.

### **2.5.1. Leyes constitucionales que regulan la salud pública**

La Constitución Política de la República de Guatemala, regula en forma general y específica la salud, así tenemos que de manera general establece que uno de los fines del Estado es la protección de la vida humana desde su concepción, así como de garantizar la integridad de la persona individual y la familia, según los Artículos 1, 2 y 3, (ya citados) ya que son disposiciones constitucionales que protegen en forma general la salud de los guatemaltecos.



Dentro de los derechos sociales encontramos regulada la salud, seguridad y asistencia social, Artículos 93 al 100 de la Carta Magna, estableciendo en este articulado constitucional, principios fundamentales como lo es el derecho de gozar de buena salud, sin discriminación de ninguna clase, también se establece la obligación del Estado de velar por la salud y la asistencia social de las personas, considerándose la salud como un bien público, siendo de gran transcendencia esta norma constitucional, ya que el interés particular debe de ceder ante el interés social. Se regula constitucionalmente el control de calidad de los alimentos, medicamentos, la nutrición; así como, la protección al medio ambiente y la seguridad social.

### **2.5.2. Leyes ordinarias que regulan la salud pública**

El Código de Salud, es la principal ley en materia de salud, ya que estipula la acción, promoción y prevención de la salud, de los estilos de vida saludables, prevención de las enfermedades, control de las enfermedades, calidad ambiental, agua potable, eliminación y disposición de excretas y aguas residuales, desechos sólidos, urbanización y vivienda, cementerios, cadáveres, protección de la salud en relación con los alimentos, establecimientos para expendio de alimentos, productos farmacéuticos y otros afines, profesionales universitarios, técnicos y auxiliares vinculados con la salud,



infracciones con la salud y sus sanciones y disposiciones relativas al procedimiento administrativo.

El Código Municipal, entre otros asuntos, regula la competencia propia del municipio, la obligación del abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada, alcantarillado, mercados, rastros, administración de cementerios, y la autorización y control de los cementerios privados, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, limpieza, la organización obligatoria de la comisión de salud y asistencia social y la coordinación que debe de existir con las autoridades de salud, en la promoción, desarrollo de programas de salud, saneamiento ambiental, prevención de enfermedades prevenibles mediante educación primaria en salud, conservación y protección de las fuentes de agua y la obligación de prestar servicios municipales de una forma eficaz, seguros y continuos, etc.

El Código Penal, el cual regula aspectos referentes a los delitos contra la salud y las faltas contra intereses generales, régimen de las poblaciones y las normas ambientales, etc.



El Código Civil, contiene aspectos relacionados, con el nacimiento de la persona humana, defunciones, cadáveres, enfermedades mentales, muerte, constancia de sanidad para contraer matrimonio, letrinas, basura, certificado de habitabilidad, responsabilidad de los animales feroces, etc.

La Ley del Organismo Ejecutivo, contiene las funciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

La Ley de lo Contencioso Administrativo, establece los recursos administrativos que deben de interponerse dentro de un procedimiento administrativo en virtud de la imposición de una sanción sanitaria.

Además de las leyes antes citadas, existen otras que se relacionan con el tema de salud; asimismo, hay normas relacionadas al tema, como las siguientes:

Norma sanitaria para la autorización y control de plantas que sintetizan, fabrican, formulan y envasan plaguicidas agrícolas número 001-99, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Norma sanitaria para autorización y control de establecimientos fijos de



alimentos preparados número 002-99, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Ley Reguladora de la Optometría y la Óptica, Decreto 81-71 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Abaratamiento de Medicina, Decreto 1325 del Congreso de la República de Guatemala; Ley para Proveer Medicinas Baratas a las Personas de Escasos Recursos, Decreto 57-72, modificado por el Decreto 5-88 del Congreso de la República de Guatemala; Ley para el Control de Alimentos de Origen Animal para el Consumo Humano, Decreto 144-83 del Congreso de la República de Guatemala, modificado por el Decreto 34-84 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Comercialización de Sucedáneos de Leche Materna, Decreto 66-83 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Servicios de Medicina Transfusional y Bancos de Sangre, Decreto 87-97 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Fermentadas, Decreto 536 del Congreso de la República de Guatemala; Ley Forestal, Decreto 70-89 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Narcoactividad, Decreto 48-92 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89 del Congreso de la República de Guatemala; Ley General para el Combate del Virus del SIDA, Decreto 27-2000 del Congreso de la República de Guatemala; Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, Decreto 44-92 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de Sanidad Vegetal y Animal, Decreto



36-98 del Congreso de la República de Guatemala; Ley para la Fortificación de la Harina de Trigo, Acuerdo Gubernativo 144-2001 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de la Norma Guatemalteca Obligatoria de Especificaciones COGUANOR, 986-99 del Congreso de la República de Guatemala; Ley para el Control de Animales Peligrosos, Decreto 22-2003 del Congreso de la República de Guatemala.

### **2.5.3. Reglamentos que regulan la salud pública en Guatemala**

Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Acuerdo Gubernativo No. 115-99, Presidente de la República de Guatemala; Reglamento de Carnicería y Expendio de Subproductos Cárnicos, Acuerdo Gubernativo No. 778-97, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento por la Inocuidad de los Alimentos, Acuerdo Gubernativo No. 969-99, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento para la Comercialización de los Sucedáneos de la Leche Materna, Acuerdo Gubernativo No. 841-87, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento de la Ley Reguladora de la Optometría y la Óptica SP-M-85-79, Director General de Regulación, Vigilancia y



Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento de la Compañía contra la Enfermedad del Robles, Acuerdo Gubernativo del 29 de diciembre de 1967, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento de la Ley Forestal, Acuerdo Gubernativo No. 961-90, Presidente de la República de Guatemala; Reglamento para la Administración, Operación y Mantenimiento de los Sistemas Rurales de Agua Potable, Acuerdo Gubernativo No. 293-82, Presidente de la República de Guatemala; Reglamento de Requisitos Mínimos y sus Límites Máximos Permisibles de Contaminación Para la Descarga de Aguas Servidas, Acuerdo Gubernativo No. 60-89, Presidente de la República de Guatemala; Reglamento de Rastro de Ganado Mayor, Acuerdo Gubernativo No. 411-2002, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Reglamento Interior de Rastro de Ganado Menor, Lanar y Porcino, Acuerdo Gubernativo o. 411-2002, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Reglamento de Mataderos, Acuerdo Gubernativo No. 509-200, Presidente de la República de Guatemala; Reglamento de la Ley de Fomento de Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de expendio, Decreto Ejecutivo No. 48, Ministerios de Economía y de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento de Cementerio y Tratamiento de Cadáveres, Acuerdo Gubernativo Ministerial No. 27-71, Presidente de la República de Guatemala; Reglamento para la Autorización con Fines



Científicos de Cadáveres y Órganos Humanos, Acuerdo Gubernativo 59-85, Presidente de la República de Guatemala; Reglamento de las Enfermedades de Transmisión Sexual, Acuerdo Gubernativo No. 442-86, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento para la Prevención y Erradicación de la Rabia, Acuerdo Gubernativo No. 343-86, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento para el Control de las Enfermedades Transmisibles, Acuerdo Gubernativo SP-G-148-80, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento para el Control de Medicamentos, Acuerdo Gubernativo No. 712-99, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento de la Profesión de Químico Biólogo, Acuerdo Gubernativo No. 44-73, Presidente de la República de Guatemala; Reglamento de Bancos de Ojos, Acuerdo Gubernativo No. 36-83, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento para la Disposición de Órganos y Tejidos de Seres Humanos o de Cadáveres, Acuerdo Gubernativo No. 740-86, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento para los Bancos de Riñones, Acuerdo Gubernativo No. 413-91, Director



General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento donde se establece la regionalización de la salud pública, Acuerdo Gubernativo SP-M-56-89, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento para establecimientos de hospedajes, Acuerdo Gubernativo No. 1144-83, Presidente de la República de Guatemala; Reglamento del programa de accesibilidad de medicamentos, Acuerdo Gubernativo No. 514-97, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento de cremación e incineración de cadáveres y restos humanos, Acuerdo Gubernativo No. 005-96, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento para la fortificación de la sal con yodo, Acuerdo Gubernativo No. 496-93, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento de la ley de sanidad vegetal y animal, Acuerdo Gubernativo No. 745-99, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Reglamento de la ley de servicio de medicina transfusional y bancos de sangre No. 145-2000, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento para la autorización y control sanitario de establecimientos de alimentos preparados y bebidas no alcohólicas



en mercados, ferias y en vía pública, Acuerdo Gubernativo No. 249-2002, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento de la publicidad y el consumo de bebidas alcohólicas, vinos, cervezas y bebidas fermentadas, Acuerdo Gubernativo No. 127-2002, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento de la publicidad y el consumo de bebidas alcohólicas, vinos, cervezas y bebidas fermentadas, Acuerdo Gubernativo No. 127-2002, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento para la regulación, aprobación y control de la publicidad y lugares de consumo de productos relacionados con el tabaco, Acuerdo Gubernativo No.426-2002, Presidente de la Republica de Guatemala; Reglamento de carnicería y expendio de sub-productos cárnicos ubicados de los mercados municipales, Acuerdo Gubernativo No. 778-78, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento para el control de abastecimiento de distribución de agua para consumo humano, transportada por cisterna, Director General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Reglamento de manejo de desechos sólidos hospitalarios, Acuerdo Gubernativo No. 509-2001, Director



General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social;

#### **2.5.4. Convenios y tratados ratificados por Guatemala en materia de salud pública**

Ratificación y confirmación de la constitución de la Organización Mundial de la Salud, Acuerdo de fecha 22 de julio de 1949; ratificación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU con fecha 10 de diciembre de 1948; ratificación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Hombre, adoptado por la Asamblea General de la ONU con fecha 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1976; ratificación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá 1948; ratificación del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrita por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, San Salvador, El Salvador con fecha 17 de noviembre de 1988; ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, con fecha 20 de noviembre de 1989; ratificación del Convenio 107 Relativo a la Protección e



Integración de las Poblaciones Indígenas y Otras Poblaciones Tribales y Semitribales de los Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, con fecha 26 de julio de 1957; ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, con fecha 27 de junio de 1989; ratificación del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, con fecha 17 de diciembre de 1979.

Como lo hemos podido observar, el Estado ha tratado de regular todo lo relacionado con la prestación de los servicios de salud, las atribuciones y atribuciones de las personas que prestan dichos servicios así como todo lo concerniente al presupuesto para tal servicio.

Sin embargo, con relación al tema principal de este trabajo, se ha podido demostrar que, contrario a las condiciones vigentes al crear las normas reguladoras para los usos de productos farmacéuticos y precursores y sustancias químicas, las condiciones actuales han variado puesto que al momento de la creación de las normas, no se



habían descubierto los diferentes usos ilícitos que podían dárseles a las referidas sustancias.

Es necesario hacer mención que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, como garante de la salud en Guatemala, no puede realizar un control de sustancias que pudieran estar en manos de grupos de criminalidad organizada, ya que no obstante estar obligados a fiscalizar las sustancias y precursores químicos que ingresan al país, esta institución no cuenta con la capacidad de logística ni investidura legal para llevar a cabo una lucha contra los grupos antes mencionados.

En ese sentido es necesario y urgente reformar la legislación para que sea el Ministerio de Gobernación o alguna otra institución que cuente con el recurso técnico y de personal, los que ejerzan un efectivo control cuando estas sustancias sean desviadas para un uso diferente o distinto para el cual fueron importadas.



## CAPÍTULO III

### 3. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

El sector salud, se encuentra conformado principalmente por la institución que se denomina Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el cual es un órgano centralizado que pertenece al Organismo Ejecutivo, siendo el ente encargado del gobierno, de llevar a cabo las políticas públicas en materia de salud.

#### 3.1. Antecedentes históricos de su creación y organización

“En el año de 1890, inician los antecedentes históricos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuando el Presidente de la República de Guatemala, José María Reyna Barrios, ordena que se integre una comisión con el propósito fundamental de iniciar la discusión y la creación del Reglamento de Sanidad.

Con fecha 16 de mayo de 1896, se publicó el Decreto 659 el cual contenía disposiciones sanitarias relacionadas con el Código Orgánico del Servicio de Salubridad Pública, creándose el Consejo Superior de Salubridad Pública, Consejos



Departamentales y Consejos Locales, con las funciones de llevar a cabo todas las medidas sanitarias indispensables, para mantener la salud pública y prevenir toda clase de enfermedades prevenibles mediante actividades de prevención sanitaria.

Dentro de las disposiciones del Código Orgánico del Servicio de Salubridad Pública, aparece la estructura del Consejo Supremo de Salubridad Pública y se encuentra formado por cinco personajes titulares, nombrados por el Organismo Ejecutivo, tres médicos con capacidad y conocimiento de la salud pública, un farmacéutico con amplio conocimiento en lo relacionado con la medicina curativa y preventiva: y un abogado el cual daba fe pública de los actos y contratos autorizados por el Consejo Supremo de Salubridad Pública, los cinco integrantes del Consejo Superior de Salubridad Pública, gozaban de las mismas inmunidades de los jefes superiores de la administración pública.”<sup>42</sup>

“En los veintidós departamentos de la República de Guatemala, existía un Consejo Departamental formado por cinco personas honorables. El cargo del presidente era ocupado por el jefe político departamental, el vocal I era el juez de primera instancia departamental, el vocal II representado por el médico departamental o municipal, el vocal III el alcalde primero de la cabecera departamental; y el vocal IV era el

---

<sup>42</sup> Rivera Álvarez, Ramiro. *Evolución de la salud pública en Guatemala*. Pág. 16



comisionado de higiene, el cual tenía las funciones de secretario del Consejo Departamental de Salubridad Pública. Siendo su primera actividad del Consejo Departamental, realizar un diagnóstico de salubridad proponiendo las medidas sanitarias necesarias al Consejo Supremo de Salubridad Pública, manteniéndose dicha organización hasta el ocho de septiembre de 1928.”<sup>43</sup>

En conclusión, durante 25 años funcionaron los Consejos de Salubridad, promocionando la salud pública dentro de la comunidad urbana y rural, para los habitantes de la república, al darse cuenta que la estructura organizativa no era suficiente para la demanda de salud pública que necesitaba la población, sugirieron al presidente cambiar la forma de organización de la salud pública en Guatemala, de la siguiente forma:

“Con fecha 2 de octubre de 1925, se autoriza el funcionamiento de la Dirección General de Salubridad Pública, que se encontraba bajo la dirección del Ministerio de Gobernación y Justicia, la cual mantuvo su denominación durante siete años y en el año de 1932, se le denominó Dirección General de Sanidad Pública, con la aparición de esta dependencia sanitaria, se oficializa el conocimiento de criterio preventivo, el cual comienza a tener un lugar en el medio ambiente, al igual que también se inicia una

---

<sup>43</sup> Ibid. Pág. 18



investigación profunda sobre la problemática de salud pública en Guatemala y se proponen medidas sanitarias preventivas, para controlar las enfermedades prevenibles con la educación sanitaria.

Con fecha 25 de enero de 1945, fue emitido el Decreto 46 por la Junta Revolucionaria, dando vida jurídica a la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social, y en base al Acuerdo de fecha 5 de marzo de 1945, se le asignan las funciones de dirección, organización y funcionamiento de todos los servicios de salud que dependan de la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social, contando con dependencias sanitarias para su funcionamiento como las siguientes: Secretaría del Estado, Consejo Técnico, Dirección General de Asistencia Materno Infantil, Dirección General de Salud Pública, Departamento de Ingeniería y Arquitectura, Departamento Jurídico, Departamento de Patrimonio, Departamento de Estadística; y Departamento de Proveeduría General.”<sup>44</sup>

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1945, en los Artículos 140 y 141, crea los Ministerios y Ministros de Estado, estableciendo que cada Ministro tendría uno o más subsecretarios que lo sustituirían por su orden en los casos de ausencia o falta temporal del titular de la cartera.

---

<sup>44</sup> *Ibid.* Pág. 21



En base al ordenamiento jurídico constitucional que dio origen a los Ministerios de Estado, el Congreso de la República de Guatemala, emite el Decreto número 93 que en el Artículo 22 crea oficialmente el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Es de hacer referencia, que tal como lo indica el distinguido autor Jorge Mario Castillo González: “En el régimen presidencialista se emplea el término “secretario” y en el régimen parlamentario el término “ministro”. En un régimen presidencialista-parlamentario, tipo Guatemala, se emplea el término “ministro” por la incorporación de este término o elemento parlamentarista al presidencialismo.”<sup>45</sup>

En el sentido que se manifiesta el autor citado, nos encontramos con un régimen de gobierno que se aprovecha de dos sistemas y extrae de ellos figuras políticas administrativas introduciéndolas en su organización, cayendo prácticamente en un régimen intermedio o mixto, posición que es abordada por el autor Hugo H. Calderón Morales, quien manifiesta que: “Se puede decir que nuestro régimen de gobierno es un sistema mixto, por tomar características de ambos regímenes, es semiparlamentario y semipresidencialista.”<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo, teoría de la administración.** Pág. 188

<sup>46</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** Pág. 82



Es importante contar con elementos de juicio como los anteriores, para conocer y comprender el porque en un país como Guatemala se cuenta con figuras que pertenecen a diferentes sistemas de gobierno, pero también es importante porque permite conocer los orígenes de la figura Ministro-Ministerio de Estado.

Dado que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, es parte de todo sistema de engranaje organizativo del Estado, es conveniente iniciar su análisis y estudio dando referencias generales de lo que debe entenderse por Ministerio y Ministro, desde el punto de vista estatal y al respecto se dice que, Ministerio: “Es la organización jerárquica y escalonada de funcionarios y empleados públicos que persiguen determinados objetivos. El nombre del Ministerio sirve usualmente para identificar su competencia. Ministro, es la persona individual al servicio de la organización denominada Ministerio.”<sup>47</sup>

Como manifiesta el autor, dependiendo de la competencia de cada Ministerio de Estado, así es como se le asigna su nombre, tal como sucede con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que es el objeto de estudio del presente capítulo.

---

<sup>47</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Ob. Cit.** Pág. 189



La Constitución Política de la República de Guatemala de 1965, en su Artículo 204 creó los Viceministros en sustitución de los subsecretarios, el Viceministro de Estado, debe tener las mismas calidades que para ser Ministro.

“Desde la fecha de su creación como Secretaría de Estado, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, ha sido reglamentado en varias oportunidades. El 5 de agosto de 1969, se emitió el Acuerdo número 23-69, el cual contenía el Reglamento de reorganización de las distintas dependencias del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el cual tuvo vigencia hasta el 3 de febrero de 1976, fecha en la que se emite el Acuerdo SP-G-71-76, el cual contenía la nueva reglamentación del Ministerio, dicho ordenamiento jurídico, tiene vigencia hasta el 16 de junio de 1980.”<sup>48</sup>

En virtud de la creación del Código de Salud, Decreto 45-79 del Congreso de la República de Guatemala, en el cual se estipulaba que el Organismo Ejecutivo debía emitir los reglamentos necesarios para la aplicación y cumplimiento de dicho cuerpo normativo, el Jefe de Estado emite el Acuerdo Gubernativo número 741-84, el cual contenía el Reglamento del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

---

<sup>48</sup> Rivera Álvarez, Ramiro. **Ob. Cit.** Pág. 38



Con fecha 2 de octubre de 1997, se publicó en el Diario de Centro América el Código de Salud, Decreto número 90-97 del Congreso de la República de Guatemala, derogando el Decreto 45-79 y el Acuerdo Gubernativo 741-84, y con fecha 24 de febrero de 1999, es publicado también en el Diario de Centro América, el Acuerdo Gubernativo número 115-99, el cual contiene el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuerpo legal que actualmente se encuentra vigente y que determina la estructura, organización; y dependencias que integran a dicho Ministerio.

El cambio de reglamentación, significa efectuar cambios en la estructura y organización, con el propósito fundamental de tecnificarlo y adecuarlo a las necesidades reales y hacerlo funcional, de acuerdo a las necesidades y exigencias que el país necesita para cumplir con las funciones asignadas por la ley, dándoles cobertura del 100% a los servicios básicos para tener una mejor salud.

### **3.2. Organización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social**

Evidentemente la salud es un bien individual, por lo que cada persona procura que ésta no se altere para su propio beneficio, pero también constituye la salud un bien social, ya



que de ella se deriva la vitalidad del elemento personal de la sociedad, y por ende el Estado desarrolla actividades de prevención, curación, rehabilitación, promoción, recuperación; y conservación de la salud de todos los ciudadanos del país, para que logren individual y colectivamente un estado completo de bienestar físico, mental y social, combatiendo las enfermedades para disminuirlas hasta donde sea posible, con la aplicación de medidas oportunas y adecuadas.

La esfera de las actividades del Estado en materia sanitaria comprende todas aquellas acciones que éste realiza en salud pública a través de sus órganos de la administración pública, actuando como coordinador y sincronizador de todas estas actividades. Toda la labor sanitaria es efectuada por el Estado por diferentes vías, enmarcadas en un ordenamiento jurídico determinado, planificado y programado a través de estructuras técnico-administrativas.

El Estado toma plenamente a su cargo la función del servicio público, y así Ramón García Pelayo, dice: "De aquí la idea de una administración sanitaria cristalizada en una serie de servicios e instituciones mediante las cuales el Estado y las entidades públicas proveen a la defensa de la salud y, en caso de alteraciones, a su restablecimiento."<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> García Pelayo, Ramón. **Diccionario práctico español moderno**. Pág. 235



Esto no impide, naturalmente, que entidades privadas constituidas por personas particulares presten valiosa colaboración al Estado, mediante una acción desinteresada previniendo y combatiendo tanto las causas de las enfermedades como las enfermedades mismas.

La acción del Estado en materia de salud pública se manifiesta en tres grandes direcciones: preventiva, curativa y represiva.

Por la prevención, ejerce la acción de higiene pública, combatiendo los focos de posibles enfermedades, tanto en lo que se refiere a las personas, como a las cosas, animales y lugares, poniendo en práctica otras medidas de prevención, como las vacunaciones masivas, voluntarias u obligatorias.

La acción curativa, es el combate a la enfermedad producida en forma común, epidémica o endémica, para vencerla y evitar su propagación.

Y por acción represiva debe entenderse las sanciones a las infracciones de las regulaciones sanitarias, tanto en el campo preventivo como en el combate a las enfermedades.



La salud de los habitantes de la república de Guatemala es un derecho fundamental, garantizado en la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Código de Salud, por lo que el Estado para lograr la prevención, promoción, recuperación, rehabilitación y conservación de la salud, a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, se ha organizado en diferentes niveles de atención en salud y como rector de la salud pública en Guatemala, cuenta con una organización dirección, administración y ejecución de políticas sanitarias que forman parte integrante de la organización administrativa del poder ejecutivo, junto con la función de formular, organizar y dirigir la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de salud preventiva y curativa para preservar la salud de los habitantes de la república, desarrollando acciones en materia de salud y asistencia social, de conducción, regulación, vigilancia, coordinación y evaluación de las acciones de salud. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuenta con una organización administrativa dividida en dos niveles, los cuales son:

#### **A) Nivel central**

Es la organización administrativa superior en materia de salud, encargada de formular, organizar, dirigir, conducir y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en



materia sanitaria, para la prevención, promoción, recuperación, rehabilitación y curación de la salud de la población de un área geográfica determinada. En este nivel se encuentran las siguientes dependencias:

a) Despacho Ministerial:

- El Ministro y
- Los Viceministros

b) Dirección General de Regulación, Vigilancia y Control de a Salud:

- Departamento de Regulación de los Programas a las Personas,
- Departamento de Regulación de los Programas de Salud y Ambiente,
- Departamento de Regulación, Acreditación y Control de Establecimientos de Salud,
- Departamento de Regulación y Control de Alimentos; y
- Laboratorio Nacional de Salud



c) Dirección General del Sistema Integral de Atención en Salud:

- Departamento de Desarrollo de los Servicios de Salud,
- Departamento de Epidemiología; y
- Departamento de Promoción y Educación en Salud

d) Dirección General de Recursos Humanos en Salud:

- Departamento de Formación de Recursos Humanos en Salud,
- Departamento de Capacitación de Recursos Humanos en Salud; y
- Departamento de Administración de Recursos Humanos en Salud.

e) Gerencia General Administrativa Financiera:

- Departamento Financiero,
- Departamento de Adquisiciones y Mantenimiento; y
- Departamento Administrativo.



“El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuenta con 43 hospitales nacionales, los cuales se encuentran ubicados en las cabeceras departamentales, 263 Distritos Municipales de Salud ubicados estratégicamente en las cabeceras municipales, y 937 Puestos de Salud, ubicados en las aldeas que tienen una población mayor de dos mil habitantes.”<sup>50</sup>

De lo anterior se deduce por un simple cálculo aritmético que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuenta con uno punto nueve por ciento de hospitales por departamentos, los cuales prestan atenciones curativas de tercer nivel, realizan las acciones de recuperación, promoción, prevención, rehabilitación de la salud y atención médica hospitalaria, y que en base a las funciones asignadas por el Acuerdo Gubernativo número 115-99 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, los hospitales nacionales tienen la obligación de dar educación en salud, con el fin de prevenir las enfermedades.

En la actualidad los hospitales nacionales cuentan con un servicio de consulta externa, dicho servicio es el responsable de programar la educación permanente a los usuarios del servicio, pero visitando los hospitales del municipio de Guatemala, se puede

---

<sup>50</sup> Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **Red de establecimientos de salud.** Pág. 9



comprobar que carecen totalmente de un plan educativo destinado a la prevención de enfermedades, mediante la educación en salud.

Guatemala cuenta con 331 municipios, de los cuales únicamente 263 tienen un Distrito Municipal de Salud, ubicados en las cabeceras municipales, de lo anterior se deduce que el 79% de los municipios cuentan con un Distrito Municipal de Salud. En base al Artículo 67 del Acuerdo Gubernativo 115-99, dentro de las funciones del Director del Distrito Municipal de Salud se encuentran: dirigir, conducir y organizar la prestación de servicios básicos, a cargo de los distintos establecimientos institucionales, comunitarios y gubernamentales de salud que funcionen en el territorio asignado, dentro de esta función el Director, tiene la obligación de realizar políticas de prevención de enfermedades, mediante educación continua en salud, sancionando a las personas infractoras de la ley sanitaria, con el objeto de tener un ambiente saludable para la población, ya que el Distrito Municipal de Salud es el que tiene mayor contacto con la población susceptible de enfermedades.

Visualizando el Artículo 77 del Acuerdo Gubernativo 115-99, el Distrito Municipal de Salud, presta dentro de su jurisdicción servicios de salud de segundo nivel, quiere decir que planifica y desarrolla con relación a la población y el ambiente, un conjunto de



servicios ampliados de salud, dirigidos a dar solución a los problemas sanitarios de las personas, desarrollando acciones de promoción y rehabilitación de acciones en salud, en base a la competencia asignada por las normas sanitarias.

En base al Artículo 76 del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Puesto de Salud, es el primer nivel de atención, los cuales se encuentran ubicados en las aldeas, cubriendo una población de dos mil habitantes.

En la realidad existen Puestos de Salud, que cubren una población de 10,000 habitantes y en comunidades rurales que se encuentran de cinco a diez kilómetros de distancia, de donde se encuentra la sede del Puesto de Salud.

## **B) Nivel ejecutor**

Es el órgano administrativo inferior, responsable de dirigir, coordinar y articular los servicios de salud y la organización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Este nivel está integrado de la siguiente manera:

a) Dirección de Áreas de Salud:



- Unidad de Desarrollo de Servicios de Salud, y
  
- Unidad Administrativa Financiera

b) Coordinación de Distritos Municipales de Salud; y

c) Direcciones de Establecimientos Públicos de Salud.

Comprenden el conjunto de establecimientos del primero y segundo nivel de atención en salud, ubicados en la circunscripción territorial que le es propia. Existen tantos Distritos Municipales como municipios en la república.

Como podemos observar, la organización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se basa generalmente en las líneas básicas de la dirección administrativa. Es por ello que su línea de mando viene del Ministro pasando por Viceministros, Directores Generales, siguiendo esta jerarquía hasta el último trabajador del Ministerio.

Es una organización lógica, iniciando por la división ya estudiada en niveles, que obedece más a aspectos técnicos, y tomando figuras tan importantes como las



direcciones y departamentos. Al respecto es menester retomar lo indicado por el autor Jorge Mario Castillo González al manifestar que: “En la administración pública guatemalteca, en los últimos años, se han consolidado las direcciones sobre los departamentos. Las actividades profesionales, técnicas y especializadas, se organizan y se ejecutan con efectividad utilizando la organización de direcciones. Los departamentos funcionan en efectividad cuando su destino es la ejecución de actividades operativas.”<sup>51</sup>

De lo anterior se deduce que tal como se plantea la organización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y considerando el rol que deben seguir o cumplir las direcciones y los departamentos, nos vemos en la obligación de reconocer que se trata de entes ejecutores y operativos, respectivamente. Además, conviene tomar muy en cuenta que dentro de la organización se presentan las unidades administrativas, mismas que en su expresión real, constituyen verdaderos motores en este Ministerio, pues no obstante ser organizaciones sencillas persiguen ser entes ejecutores de programas cuya finalidad es agilizar el rendimiento.

---

<sup>51</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Ob. Cit.** Pág. 202



El área de salud en Guatemala, está integrada por Distritos Municipales de Salud, Centros de Salud, Centros de Atención Integral, Clínicas Periféricas, Centros de Urgencias, Clínicas Marginales, Maternidades Cantonales, Centros Especializados y Puestos de Salud.

### **3.3. Funciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social**

Conviene aclarar que las funciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia social, son verdaderamente de carácter social, pues las políticas sanitarias deben verse desde el punto de vista del conglomerado; ya que de lo contrario, se estaría cayendo en labores que corresponden a cuerpos de socorro, sin que la orientación de las estrategias cumplan las verdaderas, como lo son las de protección, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud. Lo anterior no debe entenderse como un desentendimiento de la salud individual de la persona humana, pues la parte curativa dentro de las funciones del Ministerio, cubre precisamente ese requerimiento, pero debe enfocarse la salud moderna con una visión preventiva, principalmente.

Otro de los aspectos relevantes en el análisis de las funciones de este Ministerio es lo relacionado a que las mismas deben ser desarrolladas bajo el sistema de la



descentralización, término abordado por el licenciado Hugo H. Calderón Morales, quien indica que: “Al hablar de descentralización, se está ante órganos que son creados con personas jurídicas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico.”<sup>52</sup>

En base al Artículo 17 del Código de Salud el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social tiene las siguientes funciones:

- a) “Ejercer la rectoría del desarrollo de las acciones de salud a nivel nacional.
- b) Formular políticas nacionales de salud;
- c) Coordinar las acciones en salud que ejecute cada una de sus dependencias y otras instituciones sectoriales;
- d) Normar, monitorear, supervisar y evaluar los programas y servicios que sus unidades ejecutoras desarrollen como entes descentralizados;
- e) Velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud;

---

<sup>52</sup> Calderón Morales, Hugo H. **Ob. Cit.** Pág. 82



- f) Dictar todas las medidas que conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones del servicio, competen al ejercicio de sus funciones y tiendan a la protección de la salud de los habitantes;
- g) Desarrollar acciones de promoción, prevención, recuperación, rehabilitación de la salud y las complementarias pertinentes a fin de procurar a la población la satisfacción de sus necesidades en salud;
- h) Propiciar y fortalecer la participación de las comunidades en la administración parcial o total de las acciones de salud,
- i) Coordinar la cooperación técnica y financiera que organismos internacionales y países brinden al país, sobre la base de las políticas y planes nacionales de carácter sectorial;
- j) Coordinar las acciones y el ámbito de las Organizaciones No Gubernamentales relacionadas con salud, con el fin de promover la complementariedad de las acciones y evitar la duplicidad de esfuerzos;
- k) Elaborar los reglamentos requeridos para la correcta aplicación de la presente ley, revisarlos y readecuarlos permanentemente.”



De acuerdo con lo que indica el Artículo 39 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, tiene las siguientes funciones:

- a) “Fomentar y dar seguimiento a las políticas y los planes de salud pública y administrar, descentralizadamente los programas de promoción, prevención, rehabilitación y recuperación de la salud y mecanismos de fiscalización social descentralizados.
- b) Proponer las normas técnicas para la prestación de servicios de salud y coordinar con el Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda las propuestas de normas técnicas para la infraestructura del sector.
- c) Proponer la normativa de saneamiento ambiental y vigilar su aplicación, realizar estudios y proponer las directrices para la ejecución de programas de vigilancia y control epidemiológico.
- d) Administrar en forma descentralizada el sistema de capacitación y formación de recursos humanos en el sector de salud.
- e) Velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud en casos de emergencias por epidemias y desastres naturales.”



De conformidad con el Artículo 12 del Acuerdo Gubernativo 115-99, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, este Ministerio, tiene las siguientes funciones:

- a) "Aprobar, coordinar, dirigir y conducir las políticas sectoriales en el campo de la salud, en íntima correspondencia con las políticas de desarrollo del país.
- b) Dirigir y coordinar las funciones de las dependencias técnico administrativas del Ministerio de Salud, así como la administración de los recursos humanos, financieros y físicos.
- c) Coordinar las acciones del Ministerio de Salud con otros ministerios y con instituciones públicas y privadas.
- d) Descentralizar o desconcentrar las funciones o procesos técnicos administrativos, relacionados con el desarrollo de los programas y la prestación de los servicios de salud dirigidos a la población.
- e) Gestionar la provisión de recursos financieros para optimizar el funcionamiento de los programas y servicios que el Ministerio de Salud presta.



- f) Propiciar la negociación, búsqueda y obtención de recursos técnicos y financieros con las distintas agencias de cooperación nacional e internacional.
- g) Presentar a la consideración del Presidente de la República los proyectos de ley, acuerdos, reglamentos y otras disposiciones relacionadas con el funcionamiento del Ministerio de Salud.
- h) Promover la participación social en el desarrollo de las acciones de salud.”

Analizando las funciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, contenidas en el Código de Salud, en la Ley del Organismo Ejecutivo, y en el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, se puede concluir que una de las funciones de éste, a través de sus unidades administrativas respectivas, es brindarle a las personas protección y por consiguiente, iniciar procedimiento administrativo a toda aquella persona que ponga en peligro la salud de una comunidad determinada, para concluir con una sanción sanitaria.

De conformidad con el Acuerdo Ministerial número SP-M-701-2000, de fecha 15 de marzo de 2000, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, como rector de la salud en Guatemala decidió fusionar por integración las Áreas de Salud de Guatemala



Sur, Guatemala Norte y Amatitlan, creando el Área de Salud de Guatemala, con jurisdicción en todo el departamento de Guatemala, para ejercer competencia en materia de salud.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, como garante de la salud de los guatemaltecos, cuenta con una estructura administrativa, que no obstante no ser la más adecuada a las necesidades actuales, es funcional; sin embargo, es necesario fortalecer todos los niveles de la administración.

Asimismo, se deben generar los mecanismos para evitar que el presupuesto de salud sea desviado a otras instituciones, toda vez que sin recursos no pueden ampliar la cobertura, no sólo en lo que a salud respecta sino también en cuanto al control de los precursores y sustancias químicas; pues, en la actualidad existen solamente ocho inspectores para un sinnúmero de farmacias, droguerías y laboratorios, sin contar los establecimientos de la industria que no obstante dedicarse a otra actividad comercial que no es la salud, importan y comercializan precursores y sustancias químicas.





## CAPÍTULO IV

### 4. Precursores

Según la Norma Técnica número 15-2001, de fecha 6 de octubre de 2006 de la Dirección General de Regulación, Vigilancia y Control de Salud, Departamento de Regulación y Control de Productos Farmacéuticos y Afines del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, versión número 3, los precursores químicos son las sustancias que pueden utilizarse en la producción, fabricación y/o preparación de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, o sustancias de efectos semejantes y que incorporen su estructura molecular al producto final, por lo que resultan fundamentales para dichos procesos.

Técnicamente, sustancia que sirve específica y esencialmente para la fabricación de un producto químico acabado (droga), ya que se incorporan a la molécula de la droga (producto final) y entra en gran medida en la estructura molecular final. Frecuentemente actúa como el reactivo limitante, pues la cantidad disponible de éste determina la cantidad del producto final.



Sin embargo, en el lenguaje corriente, el término precursor se emplea por comodidad para designar todas las sustancias que se emplean para la fabricación de drogas, con independencia de que dicha sustancia, técnicamente hablando, sea precursor propiamente dicho, de sustancia química esencial, disolvente, reactivo o catalizador.

De conformidad con el Artículo 2 literal g) de la Ley Contra la Narcoactividad, Decreto número 48-92 del Congreso de la República de Guatemala, establece como precursores la siguiente definición: “Es la materia prima o cualquier otra sustancia no elaborada, semielaborada o elaborada, que sirve para la preparación de estupefacientes o sustancias sicotrópicas.”

El Artículo 164 literal c) del Código de Salud, afirma que: “Estupefacientes y sicotrópicos: Son sustancias que afectan la salud orgánica y síquica, que pueden crear adicción y que son considerados como tales internacionalmente. El término estupefaciente puede aplicarse a sustancias que pertenecen a diferentes categorías farmacológicas (analgésicos, narcóticos, estimulantes del sistema nervioso central, alucinógenos, y otros).



Precursores Químicos: Substancias que pueden utilizarse en la fabricación de estupefacientes y sicotrópicos o de substancias de efectos similares, que incorporen su estructura molecular al producto final de manera que resulten fundamentales para dichos procesos.”

Algo interesante de los químicos denominados precursores, es que la mayoría de ellos en un principio son utilizados lícitamente como medicamentos y otras aplicaciones, pero el uso indebido de los mismos los ha llevado a convertirse en productos que deben ser controlados o suministrados a través de receta médica.

Con la excepción de la cannabis, marihuana, y sus derivados, la totalidad de las drogas ilícitas requieren del uso de productos químicos para ser refinadas desde la planta que les da origen hasta su forma final, drogas orgánicas o son; directamente, el producto de una síntesis química entre distintos componentes inorgánicos, drogas sintéticas o de diseño.

La cocaína, la heroína y las drogas sintéticas no se pueden elaborar sin esos productos químicos, los que habitualmente tiene un uso lícito en la industria, la agricultura y en otras actividades. Muchas de ellas, no se encuentran en los países de origen. Es por



esta razón que en los últimos años se ha ejercido un mayor control sobre el comercio de las sustancias químicas básicas.

La cocaína, por ejemplo, es un alcaloide que se encuentra puro dentro de la hoja de coca, en una proporción del 0.5% al 1.5%, de la cual es extraído en un proceso que involucra distintos productos químicos, ácidos sulfúricos, acetona, permanganato de potasio, hasta arribar al producto final que es la cocaína en polvo, clorhidrato de cocaína, que se vende a los consumidores, con la pasta base como paso intermedio. Algo similar ocurre con la heroína, que es extraída de la planta de la amapola utilizando principalmente anhídrido acético. En las drogas sintéticas, en cambio los precursores químicos son también materias primas, ya que el proceso productivo no involucra sustancias orgánicas: es puramente químico.

“Habida cuenta de la cantidad y variedad de estupefacientes ilegales que existen en el mundo, el número de productos químicos que resultan esenciales para su fabricación es también bastante elevado. Aunque sus características son muy distintas, el hecho de compartir esa calidad de servir para la producción de drogas ilícitas hace que se los agrupe dentro de la categoría genérica de precursores.”<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Shroeder, Richard. **El mundo de las drogas**. Pág.84.



De lo expuesto queda claro que sin este tipo de sustancias químicas no puede haber estupefacientes. Es por ello que en las últimas décadas, la comunidad internacional ha reconocido que el control de los precursores químicos constituye una herramienta crítica en la lucha contra el narcotráfico, que viene a unirse a aquellas políticas que como la destrucción o sustitución de los cultivos ilegales, buscan adelantarse a la mera represión del tráfico de drogas, evitando directamente su producción.

El principal inconveniente a la hora de controlar el movimiento de precursores es que estas sustancias no sólo son totalmente legales sino también fundamentales en la fabricación o elaboración de un sinnúmero de productos que consumimos o utilizamos diariamente, como lo son los alimentos, perfumes, pinturas, máquinas.

Ello implica, la imposibilidad de imponer restricciones exageradas al libre comercio de este tipo de sustancias, ya que de hacerlo se estaría perjudicando la economía de los países que las apliquen. Por este motivo la prevención del desvío de precursores químicos hacia canales ilegales resulta una tarea compleja.



En 1988, la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas incluyó procedimientos para controlar 12 de las sustancias químicas más importantes relacionadas con las drogas. Ese mismo año, Estados Unidos de América aprobó el Chemical Diversion and Trafficking Act que pone 20 productos químicos bajo control gubernamental.

El Artículo 12 de la Convención de 1988, constituye la base jurídica de fiscalización internacional de estos precursores y productos químicos esenciales. El organismo fiscalizador encargado de velar por la aplicación por parte de los gobiernos de este Artículo, es la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

Por lo que respecta al comercio internacional de estos productos, la citada disposición impone a los gobiernos la obligación general de cooperar para evitar la desviación. Exige el establecimiento de un sistema de control del comercio internacional y nacional a fin de facilitar el descubrimiento de operaciones sospechosas e incautar cualquier producto químico sujeto a fiscalización. Además, deben intercambiar información con otros países y vigilar la fabricación y distribución de las sustancias.



En Chile, la Ley 19.366 en su Artículo 6° introduce el tipo penal llamado desvío de precursores y el Reglamento de esta ley, en su Artículo 4°, incluye como precursores y sustancias químicas esenciales todo los productos señalados en los cuadros I y II de la Convención de 1988, más las enmiendas y agregaciones introducidas con posterioridad.

#### 4.1. Clases de precursores

En el Acuerdo Gubernativo número 54-2003 del Congreso de la República de Guatemala existen tres listas de precursores las cuales se encuentran enumeradas en el Artículo 10, el cual regula: "Listas de Precursores o Sustancias Químicas. Para los fines de este Reglamento y demás leyes aplicables, constituyen sustancias precursoras las contenidas en los listados I, II y III, así:

##### Listado I

Código de Aduana	Sustancias	Sinónimos
2914.3100	1-Fenil-2-Propanona	
2932.9900	3,4 Metilendioxifenil	
	2- Propanona	
2921.4900	Svifo N-svryilsnytsnilivo	



	y sus sales	
2921.4900	Norefedrina, sus sales isomeros ópticos y sales de sus someros ópticos	Fenilpropanolamina
2932.9200	Isosafrol y sus isomeros ópticos	1,2- Metilenodioxi 4- Propenyl- Benceno
2932.9400	Safrol	1,2-Metilenodioxi 4-Alibenceno
2939.6300	Ácido lisérgico	
2939.4100	Efedrina, sus sales, someros ópticos y sales de sus someros ópticos	
2939.690	Ergometrina y sus sales	Ergonovina y sus sales
2939.9300	Piperonal	Aldehído Piperonilico
2939.4200	Seudoefedrina, sus sales isomeros ópticos y sales de sus someros ópticos	

Las mezclas que contengan sustancias enumeradas en la presente lista quedarán sujetas al control pertinente del listado I.



Listado II

2914.1100	Acetona	Propanona
2924.2200	Ácido antranílico	Ácido orto Aminobenzoico
2806.1000	Ácido clorhídrico*	Ácido muriático Cloruro de hidrógeno
2916.3400	Ácido fenilacético	
2807.0010	Ácido sulfúrico*	Sulfato de hidrógeno
2915.2400	Anhidrido acético	Óxido acético Anhidrido del ácido Acedito, óxido de acetilo, anhidrido etanóico
2909.1900	Eter etílico	Eter sulfúrico, ethil óxido dietil eter òxido de etilo, eter dietílico
2914.1200	Metiletilcetna	Butanona, MEK
2841.61	Permanganato de potasio	Permanganato de potasio, sal de potasio del ácido permangánico
2933.3200	Piperidina	
2902.3000	Tolueno	Metibenceno



\* Las sales del ácido clorhídrico y del ácido sulfúrico quedan específicamente excluidas del listado II.

La mezcla que contenga una sustancia del listado II en porcentaje superior al treinta por ciento de la o las sustancias controladas se someterán a los controles de este Reglamento.

Cuando se trate de mezclas que contengan dos o más sustancias del listado, el control se aplicará cuando dicho porcentaje sumado supere el treinta por ciento.

### Listado III

2815.2000	Hidróxido de potasio	Potasa cáustica
2815.1100	Hidróxido de sodio	Soda cáustica
2833.1100	Sulfato de sodio	Sulfato disódico
2836.4000	Carbonato de potasio	Carbonato neutro de potasio
2836.2000	Carbonato de sodio	Soda ASH, carbonato neutro de sodio, soda solvay
2901.1000	Hexano	Hexano normal
2901.2000	Benceno	
2902.4100	O-xileno	Dimetibenceno, 1,3



2902.4200	M-xileno	Dimetibenceno 1,4
2902.4300	P-xileno	Dimetibenceno
2903.1200	Cloruro de metileno	Diclorometano
2914.1300	Metilisobutil cetona	Isopropil acetona Mibk
2915.9000	Cloruro de acetilo	Cloruro de etanoilo
2827.1000	Cloruro de amonio	Muriato de amonia
2814.2000	Hidróxido de amonio	Amoniaco acuoso
2912.2100	Benzaldehido	Aldehido benzoico
2903.6900	Cloruro de Bencilo	Clorometibencen, Alfaclorutlueno
2926.9000	Cianuro de Bencilo 1	Acetonitrilo de benceno, fenilacetoneitrilo, alfatoluinitrilo
2926.00	Cianuro de bromobencilo	Bromobencenoacetoneitrilo
28.25.9000	Hidróxido de calcio	Hidrato calcacico, hidrato de cal
2825.9000	Óxido de calcio	Cal, calvova
2914.2200	Ciclohexanona	Cetona pimélica, Citihexametileno
2915.2100	Ácido acerco	Ácido etanóico, ácido metanocarboxílico, ácido del vinagre
2921.1200	Dietilamina	Amna dietílica
2207.1090	Alcohol etílico	Etanol, alcohol anhibrido
2924.1000	Formamida	Metanamida

2915.1100	Ácido fórmico, sales y sus derivados	Ácido metánico
2811.1900	Ácido yodhídrico	
2801.2000	Yodo	
2905.1400	Alcohol isobutílico	2-Metil-1-Propanol
2915.3900	Acetato isopropílico	Acetato 2-Propílico
2905.1200	Alcohol isopropílico	2-Propanol, isopropanol, dimetilcarnil, petrohol, ipa
2904.9000	Nitroetano	
2710.00	Kerosene	Kerosina
2905.1100	Alcohol metílico	Metanol, carbinol, alcohol de madera
2921.1900	Metilamina	Monometilamina
2807.00	Tiosulfato de sodio	Permanganino Hiposulfit de sodio Anticloro, hipo, subsulfito sódico
2903.2200	Tricloroetileno	



## 4.2. Marco legal

### Constitución Política de la República de Guatemala

Llamada también Carta Magna, es la ley más importante a cuyo alrededor giran las demás leyes de la república, sirve para establecer los principios y los derechos de los guatemaltecos y para establecer la organización jurídica y política del Estado de Guatemala.

“La Constitución Política de la República de Guatemala, es de corte social humanista, encontrándose desde el preámbulo de la misma la afirmación de la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social.”<sup>54</sup>

Los Artículos 1, 2 y 3, contienen como una de las principales funciones del Estado, la protección a la persona desde su concepción; la libertad, la justicia, la integridad de la persona, no reconoce el principio de irretroactividad, salvo en materia penal.

---

<sup>54</sup> Barrios Toledo, Gilda. *Análisis jurídico y doctrinario de la Ley Contra la Narcoactividad*. Pág. 36



En su sección séptima establece un apartado especial referente a la salud, seguridad y asistencia social; en el Artículo 93 regula lo referente al derecho a la salud como un derecho fundamental del ser humano, en el Artículo 94 estipula la obligación del Estado de velar por la salud y asistencia de todos los habitantes, por ser un bien público, creando instituciones preventivas de recuperación y rehabilitación. El Artículo 95 regula que a través de personas competentes e instituciones, el Estado velará por su conservación y restablecimiento. Uno de los Artículos principales en esta sección lo constituye el Artículo 96 el cual exige un debido control sobre los productos alimenticios, fármacos, químicos y todos aquéllos que puedan afectar la salud y el bienestar de los habitantes.

Declara de interés social las acciones contra el alcoholismo, la drogadicción y otras causas de desintegración familiar. Debiendo el Estado tomar todas las medidas de prevención, tratamiento y rehabilitación adecuadas para hacer efectivas dichas acciones, según el Artículo 56.

Al referirse al control sobre fármacos y químicos, abarca todo lo relacionado a estupefacientes y sustancias psicotrópicas en forma genérica, y esto se debe a que



existen fuera de la Constitución Política, leyes ordinarias y especiales, tales como, la Ley de Narcoactividad, el Código Penal y el Código de Salud.

### **Ley Contra la Narcoactividad**

Declara de interés público la adopción por parte del Estado de las medidas necesarias para prevenir, controlar, investigar y sancionar toda actividad relacionada con la producción, fabricación, uso, tenencia, tráfico y comercialización de los estupefacientes, psicotrópicos y las demás drogas o fármacos, susceptibles de producir alteraciones o transformaciones del sistema nervioso central y cuyo uso es capaz de provocar dependencia física o psíquica, incluidos en los convenios y tratados internacionales respectivos ratificados por Guatemala y en cualquier otro instrumento jurídico internacional que sobre esta materia se apruebe.

### **Código de Salud**

Establece que todo acto relacionado con estupefacientes, psicotrópicos y sus precursores, sólo podrá efectuarse con fines terapéuticos o industriales, previa



autorización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Además, tipifica infracciones relacionadas con la venta de bebidas alcohólicas, tabaco y formulaciones de sustancias tóxicas a menores de edad.

El Artículo 162 de este Código regula: “De los productos farmacéuticos y otros afines. Las disposiciones en este campo están orientadas a la regulación y vigilancia sanitaria de la producción, importación, exportación y comercialización de estos productos. Asimismo a la evaluación de conformidad, registro sanitario e inscripción de los productos contemplados en este capítulo y de los diferentes establecimientos que los producen y comercializan.”

Aquí se establece, que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, es el ente encargado por parte del Estado de llevar la vigilancia y el control de el manejo de productos y sustancias.

En el Artículo 163, estipula: “De la Naturaleza de los Productos. Para los efectos de este Código y sus reglamentos quedan contemplados, los productos siguientes:

a) Medicamento o producto farmacéutico;



- b) Cosméticos, productos de higiene personal y del hogar;
- c) Estupefacientes, psicotrópicos y sus precursores;
- d) Productos fito y zoterapéuticos y similares;
- e) Plaguicidas de uso doméstico;
- f) Material de curación;
- g) Reactivos de laboratorio para uso diagnóstico;
- h) Materiales, productos y equipo odontológico.”

Esta normativa regula claramente en el literal c), los estupefacientes y sus precursores.

En el Artículo 164 de la misma ley se estipula: “De las Definiciones. Para propósitos de la aplicación de este Código, se definen los productos contemplados en el artículo 163 del presente capítulo de la manera siguiente:

- a) Medicamento o producto farmacéutico: Toda sustancia simple o compuesta, natural o sintética o mezcla de ellas, destinada a las personas y que tenga la



propiedad de prevenir, diagnosticar, tratar, aliviar o curar enfermedades o síntomas asociados a ellas.

b) Cosméticos, productos de higiene personal, del hogar y plaguicidas.

Cosmético: Todo preparado que se destine a ser aplicado externamente al cuerpo humano con fines de embellecimiento, modificación de su aspecto físico o conservación de las condiciones fisicoquímicas normales de la piel y de sus anexos (pelo y uñas).

Productos de higiene personal: Son todos aquellos productos utilizados para la higiene de las personas dentro de los cuales se encuentran los dentífricos, colutorios o enjuagues bucales, desodorantes, antitranspirantes, productos para rasurar la barba y después de rasurarla, talcos, condones, toallas sanitarias, tampones, pañales desechables, jabones de tocador sólidos y líquidos, pastas dentales, soluciones y aerosoles para lavado bucal.

Productos de higiene del hogar: Son todos aquellos productos utilizados en la higiene del hogar, considerando dentro de éstos a jabones y detergentes, desodorantes



ambientales, antisépticos y desinfectantes para agua, productos de limpieza para muebles, pisos y equipo de cocina.

c) Estupefacientes y sicotrópicos: Son sustancias que afectan la salud orgánica y síquica, que pueden crear adicción y que son considerados como tales internacionalmente. El término estupefaciente puede aplicarse a sustancias que pertenecen a diferentes categorías farmacológicas (analgésicos, narcóticos, estimulantes del sistema nervioso central, alucinógenos, y otros).

Precusores químicos: Sustancias que pueden utilizarse en la fabricación de estupefacientes y sicotrópicos o de sustancias de efectos similares, que incorporen su estructura molecular al producto final de manera que resulten fundamentales para dichos procesos.

d) Productos fito y zooterapéuticos y similares: Toda preparación a base de plantas, algas, hongos, tejidos de origen animal que tengan una forma farmacéutica definida, que se le atribuyan fines terapéuticos y cuyo uso sea seguro.

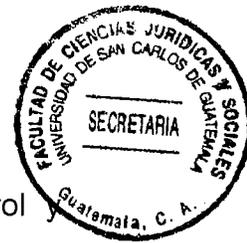


e) Plaguicidas de uso doméstico: Toda sustancia destinada a ser aplicada en el ambiente de viviendas, edificios e instalaciones públicas y privadas, industrias, jardines privados, vehículos de transportes, en las personas y animales domésticos, y en programas de salud pública, con el objeto de combatir organismos capaces de producir daño a la salud de las personas, a la flora o a los objetos o transmitir enfermedades al ser humano.

f) Material de curación: Son todos aquellos productos utilizados en la práctica médica y odontológica para efectuar curaciones; dentro de éstos puede mencionarse: algodón, gasas, esparadrapos, cintas adhesivas médico quirúrgicas, hilos de sutura, y todos aquellos otros contemplados dentro del reglamento respectivo.

g) Reactivos de laboratorio para diagnóstico: Sustancias químicas enzimáticas, naturales o sintéticas utilizadas para dosificaciones cualitativas y cuantitativas de muestras biológicas, y medios de cultivo usados con fines de diagnóstico in vitro.

h) Materiales, productos y equipo odontológicos: Productos destinados a su utilización en las personas y que tengan la propiedad de prevenir, diagnosticar, tratar, aliviar o curar enfermedades bucales.”



El Artículo 165 indica: "Vigilancia. El Ministerio de Salud mantendrá el control y vigilancia sobre la acción de estos productos, de acuerdo al riesgo de la salud de los habitantes de conformidad a lo que establezca el reglamento respectivo."

Como ente del Estado, dicha institución tiene a su cargo la vigilancia y control de productos farmacéuticos como lo son los precursores químicos.

De conformidad con el Artículo 178 de dicha ley son: "Fines terapéuticos. Todo acto relacionado con los estupefacientes, sicotrópicos y sus precursores, sólo podrá efectuarse con fines terapéuticos o industriales, previa autorización del Ministerio de Salud, en coordinación con otras instituciones, según su competencia. El control se ejercerá de conformidad con la Constitución Política y demás leyes de la República, el presente Código, y demás reglamentos y resoluciones emitidas por el Ministerio de Salud y con las normas establecidas en los tratados, convenios y acuerdos internacionales ratificados por Guatemala."

Se entiende entonces que, está permitido el uso de estupefacientes y de precursores, siempre y cuando su fin sea terapéutico e industrial.



El Artículo 179, ordena: “Vigilancia. Corresponde al Ministerio de Salud la vigilancia de la producción, fabricación e importación, comercialización y distribución de estupefacientes, sicotrópicos y sus precursores, de acuerdo a la legislación nacional y tratados internacionales vigentes.”

Nuevamente se recalca, la responsabilidad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para la producción e importación de precursores.

Por último el Artículo 181 de dicha ley regula: “Consumo para fines terapéuticos. Se permitirá el consumo personal de estupefacientes y sicotrópicos, sólo cuando se realice con fines terapéuticos y bajo prescripción y vigilancia médica; la prescripción de los mismos deberá sujetarse a los reglamentos correspondientes. Su prescripción será restringida al profesional legalmente autorizado para el efecto.”

Se permite el uso de estupefacientes, únicamente para fines terapéuticos, existiendo la autorización de profesionales facultados para prescribir su uso.



## **Código Penal**

Regula el desarrollo de las fases del proceso penal, aplicable en materia de narcotráfico y contempla de manera expresa y taxativa la exclusión del beneficio de aplicación de medidas sustitutivas para el caso de los delitos contenidos en la Ley Contra la Narcoactividad.

### **Instrumentos internacionales suscritos por Guatemala**

- Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, ratificada en 1967.
- Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971.
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, ratificada en 1990.



## Convenios bilaterales y multilaterales suscritos por Guatemala

- Acuerdo sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, suscrito con el gobierno de Estados Unidos Mexicanos en 1989.
- Acuerdo sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Uso Indevido y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, suscrito con el Gobierno de Venezuela en 1991.
- Convenio sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, suscrito con el Gobierno de Ecuador en 1990.
- Acuerdo sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Uso Indevido y Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, suscrito con el Gobierno de Colombia en 1991.



- Convenio para Combatir el Uso Indebido y Represión y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, suscrito con el Gobierno de Argentina en 1991.
- Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Usos Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, CCP suscrito en 1993.
- Convenio para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y Activos Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, suscrito con los gobiernos centroamericanos en 1997 (pendiente de ratificación).
- Acuerdo de Cooperación Regional para la Erradicación del Tráfico Ilícito de Drogas, suscrito con los gobiernos centroamericanos en 1998.
- Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Prevención del Consumo y Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, suscrito con el Reino de España en 1999.



### 4.3. Marco institucional

A continuación se presenta un listado de los distintos ministerios y dependencias que se relacionan con el tema de salud:

- Comisión Contra las Adiciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (CCATID).
- Vicepresidente de la República.
- Ministro de Gobernación.
- Ministro de la Defensa Nacional.
- Ministro de Salud Pública y Asistencia Social.
- Ministro de Educación.
- Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- Ministro de Relaciones Exteriores.
- Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
- Jefe del Ministerio Público.
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adiciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (SECCATID).



De conformidad con el Artículo 74 de la Ley Contra la Narcoactividad, la Secretaría Ejecutiva es la encargada de las políticas diseñadas para la prevención y tratamiento de las adicciones. Asimismo, asesorar en materia de drogas al Ministerio de Gobernación.

### **Ministerio de Gobernación**

Tiene a su cargo ejecutar, con la colaboración del Ministerio de la Defensa Nacional, las políticas de prevención y persecución de actividades ilícitas relacionadas con el tráfico de drogas y actividades conexas.

### **Institucionalidad no gubernamental**

- Organizaciones No Gubernamentales.
  
- Entidades lucrativas y no lucrativas dedicadas a la prevención.

Entidades lucrativas y no lucrativas dedicadas al tratamiento y rehabilitación de la persona con problemas de adicciones, por ejemplo: La Comisión Contra las Adicciones



al Tráfico Ilícito de Drogas, Centro de Tratamiento Ambulatorio para Jóvenes con Tenencias Adictivas, Fundación REMAR, Comisión Nacional Antidrogas; entre otros.

#### **4.4. El control de drogas estupefacientes, sustancias sicotrópicas y precursores químicos**

El control de drogas, estupefacientes, sustancias sicotrópicas y precursores químicos, adquiere una significativa importancia y complejidad en los momentos actuales. El trabajo con los organismos especializados se ha incrementado en virtud del perfeccionamiento de las estructuras administrativas y el cumplimiento de los requerimientos y recomendaciones derivados de las disposiciones de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio de 1971 sobre Sustancias Sicotrópicas y la Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Drogas.

En el período comprendido entre 1995 - 1998, se han detectado algunos incumplimientos en las normas de control vigentes, así como hechos que propiciaron desviaciones de sustancias sometidas a control hacia canales ilícitos, por lo que se confeccionó un Plan de Medidas para Fortalecer y Perfeccionar el Control de Drogas, luego de realizarse una revisión de todas las medidas de control vigentes y elaborar



una Estrategia para la Prevención del Uso Indebido de Drogas y Asistencia a Drogadependencia .

Aunque la fabricación ilícita no es un problema para Guatemala, de manera preventiva se han adoptado medidas para el control de precursores y sustancias químicas esenciales, a través de la Resolución Ministerial No. 57 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en 2008.

### **Concepto**

“El control de drogas y precursores, es el conjunto de acciones y metodologías encaminadas a prevenir y detectar situaciones de riesgo relacionadas con el uso inadecuado de sustancias sometidas a vigilancia internacional, garantizar una adecuada disponibilidad de los mismos para fines legítimos y evitar posibles desviaciones. Estos controles evalúan sistemáticamente el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, miden los niveles de consumo e identifican las estrategias de intervención a seguir en cada caso.”<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup>Husak, Douglas. **Drogas y derechos**. Pág. 34



Su propósito es mantener el prestigio alcanzado por el Sistema Nacional de Salud en materia de fiscalización de drogas, colaborar eficazmente con el resto de los organismos de la Comisión Nacional de Drogas que participan en las acciones de prevención y enfrentamiento a actividades ilícitas y cooperar con la comunidad internacional en el sistema de aplicación de tratados sobre fiscalización de drogas.

## **Principios**

- A. Fortalecer y perfeccionar el control de drogas lícitas y precursores químicos, en todos los niveles del Sistema Nacional de Salud y demás organismos de la administración central del Estado, usuarios de estas sustancias.
- B. Capacitar a los profesionales del Sistema Nacional de Salud en las técnicas de fiscalización de drogas y precursores químicos.
- C. Desarrollar e implantar sistemas automatizados para el control de drogas y precursores químicos.



- D. Evaluar periódicamente los empleos legítimos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y precursores químicos.
- E. Trabajar en la Estrategia de Prevención del Consumo Indebido de Drogas y Asistencia a la Drogadependencia.
- F. Mantener y profundizar en las coordinaciones intra e intersectoriales para hacer más eficiente los sistemas de control.

### **Acciones metodológicas**

- A. Implantar el Sistema Evaluativo de la Actividad de Drogas a través de indicadores específicos.
- B. Completar el Registro Nacional de Precursores, implantar el Sistema de Control del Comercio Internacional y crear el Sistema Estadístico para la Recopilación de Datos.
- C. Explotación del Sistema NDS de las Naciones Unidas.



D. Implantar la Estrategia Nacional de Prevención y Asistencia de la Drogadependencia.

E. Implantar y controlar la aplicación del nuevo Reglamento para el Control de Estupefacientes y Sicotrópicos.

F. Cumplimentar la planificación de las actividades de capacitación:

- Seminario Nacional sobre Buenas Prácticas y Dispensación de Fármacos Sometidos a Control.
  
- Taller Nacional sobre Suministro de Analgésicos Opióides en los Servicios Farmacéuticos y el Tratamiento del Dolor del Cáncer.
  
- Taller Nacional sobre Uso Racional de Sustancias Psicoactivas bajo Régimen de Vigilancia Especial.



G. Seminario Taller Nacional sobre Prevención del Uso indebido de Drogas y 8<sup>a</sup> Reunión Nacional de Drogas.

H. Dar mantenimiento al Sistema Estadístico Nacional, perfeccionar el Sistema SIFA y los Sistemas para el Control de Talonarios y de la Expedición de Recetas Médicas desarrollados por la provincia Ciego de Ávila.

I. Oficializar y dar seguimiento a los Planes MINSAP/MINIT, MINSAP/ADUANA para la prevención y enfrentamiento de actividades ilícitas relacionadas con drogas.

J. Fortalecer la estructura administrativa de la especialidad de drogas, atendiendo a la nueva estructura de los Vicedirectores de Medicamentos.

K. Mantener un control sistemático del cumplimiento de las indicaciones del Ministro en el Plan de Medidas para Fortalecer y Perfeccionar el Control de Drogas.

L. Conformar y desarrollar el grupo de asesores de la especialidad de drogas.



M. Trabajar en hacer llegar información actualizada de la especialidad a los territorios demás usuarios y entidades que se subordinan a la actividad.

N. Desarrollo de nuevas líneas de investigación.

### **Control y evaluación**

La Dirección Nacional de Farmacia y los Departamentos de Farmacia Provinciales, de la República de Guatemala, realizarán un control sistemático del cumplimiento de las acciones descritas en el acápite anterior y a través de indicadores seleccionados se medirá el cumplimiento de los aspectos fundamentales a medir en la especialidad.

- Indicadores técnicos y administrativos para la evaluación de la actividad de control de drogas.
  
- Métodos de evaluación y control.



- A. Sistemas de autoevaluación: Cada unidad realizará mensualmente autoevaluaciones, las que deberán ser revisadas por el nivel superior correspondiente.
- B. Guías de control y revisión internas: Se utilizarán las guías de inspección para la actividad de control de drogas actualizadas por la Dirección Nacional de Farmacia con fecha septiembre de 1997.
- C. Evaluación y control de las instancias intermedias.
- D. Departamentos de Farmacia de las Direcciones Provinciales de Salud y Empresas Provinciales de Suministros Médicos: Evaluación trimestral a las unidades subordinadas.
- E. Evaluación y control del nivel nacional: La Dirección Nacional de Farmacia evaluará con la siguiente periodicidad el trabajo de las unidades y entidades que se le subordinan:



- Evaluación trimestral
- Evaluación a las 15 provincias
- Visitas de control y ayuda e inspecciones
- Inspecciones territoriales que oriente la Dirección del Ministerio
- Comprobaciones recurrentes

La Dirección Nacional de Farmacia realizará comprobaciones recurrentes al 100% de los territorios cuyo trabajo haya sido evaluado de insatisfactorio en el control de drogas y precursores, así como al 20% de aquéllos que a pesar de haber sido evaluados de satisfactorio, requieren dar continuidad a orientaciones recibidas.

#### **4.5. Instituciones que velan por el control de precursores**

En Guatemala principalmente el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, es el responsable de su vigilancia y su control, así como también existe otra institución que vela porque no sean usados con fines ilícitos, o en la fabricación de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, la cual es la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas; a nivel internacional se encuentra la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.



vela porque no sean usados con fines ilícitos, o en la fabricación de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, la cual es la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas; a nivel internacional se encuentra la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

### **Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social**

En Guatemala la institución que está a cargo del control de precursores, como ya lo mencionamos anteriormente, es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social que encontramos regulado en el Artículo 4 del Código de Salud, el cual literalmente dice: “Obligación del Estado. El Estado, en cumplimiento de su obligación de velar por la salud de los habitantes y manteniendo los principios de equidad, solidaridad y subsidiaridad, desarrollará a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y en coordinación con las instituciones estatales centralizadas, descentralizadas y autónomas, comunidades organizadas y privadas, acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, así como las complementarias pertinentes, a fin de procurar a los guatemaltecos el más completo bienestar físico, mental y social. Asimismo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social garantizará la prestación



de servicios gratuitos a aquellas personas y sus familias, cuyo ingreso personal no les permita costear parte o la totalidad de los servicios de salud prestados.”

Así también, el Artículo 179 del mismo cuerpo legal, regula: “Vigilancia. Corresponde al Ministerio de Salud la vigilancia de la producción, fabricación e importación, comercialización y distribución de estupefacientes, sicotrópicos y sus precursores, de acuerdo a la legislación nacional y tratados internacionales vigentes.”

Dicho ente tiene a cargo las siguientes funciones de conformidad con el Artículo 17 del Código de Salud: “Funciones del Ministerio de Salud. El Ministerio de Salud tendrá las funciones siguientes:

- a) Ejercer la rectoría del desarrollo de las acciones de salud a nivel nacional,
- b) Formular políticas nacionales de salud,
- c) Coordinar las acciones en salud que ejecute cada una de sus dependencias y otras instituciones sectoriales,
- d) Normar, monitorear, supervisar y evaluar los programas y servicios que sus unidades ejecutoras desarrollen como entes descentralizados,



- e) Velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud;
- f) Dictar todas las medidas que conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones del servicio, competen al ejercicio de sus funciones y tiendan a la protección de la salud de los habitantes;
- g) Desarrollar acciones de promoción, prevención, recuperación, rehabilitación de la salud y las complementarias pertinentes a fin de procurar a la población la satisfacción de sus necesidades en salud;
- h) Propiciar y fortalecer la participación de las comunidades en la administración parcial o total de las acciones de salud;
- i) Coordinar la cooperación técnica y financiera que organismos internacionales y países brinden al país, sobre la base de las políticas y planes nacionales de carácter sectorial;
- j) Coordinar las acciones y el ámbito de las organizaciones no gubernamentales relacionadas con salud, con el fin de promover la complementariedad de las acciones y evitar la duplicidad de esfuerzos;



k) Elaborar los reglamentos requeridos para la correcta aplicación de la presente ley, revisarlos y readecuarlos permanentemente.”

Según el Acuerdo Gubernativo número 54-2003, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Reglamento para el Control de Precursores y Sustancias Químicas, constituyen autoridades competentes para la aplicación de dicho Reglamento, las estipuladas en el Artículo 12, el cual regula: “Autoridades competentes. Constituyen autoridades competentes para la aplicación de este Reglamento:

- a) El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, por medio del Departamento de Regulación y Control de Productos Farmacéuticos y Afines;
- b) La Superintendencia de Administración Tributaria;
- c) El Ministerio de Gobernación a través de la dependencia correspondiente;
- d) El Ministerio de la Defensa Nacional;
- e) Las instituciones relacionadas con el objeto de este Reglamento.”

También, en esta misma ley se da un listado de las autoridades que tienen competencia para actuar conforme a la ley en actividades relacionadas con precursores químicos o



sustancias químicas, como lo es el Comité Técnico, el cual está regulado en el Artículo 14, que estipula: "Comité Técnico. Se crea el denominado "Comité Técnico" que tiene por objeto específico la elaboración de planes y programas y el desarrollo de políticas y estrategias en el control de precursores y sustancias químicas en adelante denominado como "EL COMITÉ"."

Dicho Comité se encuentra integrado, de acuerdo al Artículo 15 de la siguiente manera:

"Integración del Comité Técnico. El Comité estará integrado por;

- a) Un representante del Departamento quien lo presidirá y convocara;
- b) Un representante del Ministerio de Gobernación (dependencia competente);
- c) Un representante del Ministerio de la Defensa Nacional;
- d) Un representante de la Superintendencia de Administración Tributaria;
- e) Un representante de la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico ilícito de Drogas de la Vicepresidencia de la República de Guatemala;

Cada titular debe acreditar su calidad ante el Comité, y en ausencia del titular, actuará el suplente designado por cada institución debidamente acreditada para tal efecto."

## La Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas



Adscrita a la Vicepresidencia de la República, tiene plena capacidad para percibir recursos a cualquier título y realizar todos los actos que aseguren el cumplimiento de sus fines.

Ésta, estudiará y decidirá las políticas nacionales para la prevención y tratamientos de las adicciones; así como, la prevención de las acciones ilícitas vinculadas con el tráfico de drogas en todas sus formas y actividades conexas.

Entre sus atribuciones están:

- Planificar, diseñar y coordinar la ejecución de políticas y estrategias de prevención y tratamiento de las adicciones y el alcoholismo.
- Dictar programas de investigación, estudios epidemiológicos, científicos y pedagógicos, divulgativos y de capacitación técnica para combatir el problema nacional de las adicciones en todos sus aspectos e implicaciones.



- Coordinar todas las actividades encaminadas al efectivo tratamiento de aquellas personas que de cualquier manera hubieren caído en el uso indebido de las drogas a que se refiera el Código de Salud.
  
- Adoptar recomendaciones sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, realizados por organismos nacionales e internacionales, especialmente de eventos científicos, relacionados con el objeto del Código de Salud.
  
- Tomar decisiones, formular recomendaciones y elaborar planes de control y previsión que deben cumplirse a nivel administrativo y ejecutarse por las diferentes policías del país y demás fuerzas de seguridad, para prevenir y perseguir cualquier actividad ilícita relacionada con el tráfico ilícito de drogas en cualquiera de sus formas y actividades conexas.
  
- Dictar en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas, las medidas adecuadas para controlar las operaciones aduaneras de importación o exportación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como de las demás drogas a que se refiere la Ley Contra la Narcoactividad, precursores y sustancias químicas esenciales para su elaboración.



- Coordinar las campañas y adicciones que cada Ministerio y entidades que forman la Comisión debe ejecutar en el ámbito de su competencia.
  
- Impulsar el perfeccionamiento del marco jurídico existente relativo a los delitos de drogas.
  
- Dictaminar sobre la firma y ratificación de los distintos convenios internacionales referentes a estupefacientes psicotrópicos.
  
- Dar seguimiento a los acuerdos firmados por Guatemala en la materia.
  
- Proponer la participación de Guatemala en aquellos eventos que por su importancia y su relación con la materia así lo ameriten.
  
- Mantener contactos con los gobiernos extranjeros y entidades internacionales y adelantar gestiones para coordinar la acción nacional con la de otros Estados y obtener la asistencia que fuere del caso.



- Administrar los fondos específicos que le sean asignados según partida presupuestaria, así como aquellos recursos que perciba a cualquier título, con sujeción a las leyes de la república, vinculadas con lo relativo al manejo de activos y pasivos del Estado.
  
- Cualquier otra que fueren necesarias para la consecución de sus fines.

La Comisión Contra Adiciones y el Tráfico Ilícito de Drogas, se integra de la siguiente forma:

- a) El Vicepresidente de la República, quien la presidirá.
- b) El Ministerio de Gobernación, quien actuará como Vicepresidente de la Comisión.
- c) El Ministerio de la Defensa Nacional.
- d) El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- f) El Ministerio de Educación.
- g) El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- h) El Ministerio de Relaciones Exteriores.



i) El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

i) El Jefe del Ministerio Público.

### **La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes**

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, es un órgano de fiscalización y cuasi Judicial, encargado de vigilar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Fue establecida en 1968, de conformidad con la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. Sus predecesores en virtud de los anteriores tratados de fiscalización de drogas se remontan a la época de la Sociedad de Naciones.

“La JIFE es independiente de los gobiernos y de las Naciones Unidas. Sus trece miembros son elegidos por el Consejo Económico y Social y prestan servicio a título personal, no como representantes gubernamentales; tres miembros con experiencia en medicina, farmacología o farmacia son elegidos de una lista de expertos presentada por la Organización Mundial de la Salud, OMS, y diez miembros de una lista de expertos presentados por los gobiernos.”<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Junta Internacional de fiscalización de estupefacientes. **Precursores y productos químicos frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.** Pág. 84



La JIFE colabora con la Oficina Contra las Drogas y el Delito, de las Naciones Unidas y también con otros órganos internacionales interesados en la fiscalización de estupefacientes, como la Comisión de Estupefacientes, la OMS, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y la Organización Mundial de Aduanas.

Las funciones de la JIFE están consagradas en los siguientes tratados:

- La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972,
- El Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971; y
- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Las atribuciones en términos generales de la JIFE son:

- Vigila el cumplimiento por los gobiernos de los tratados de fiscalización internacional de drogas y cuando procede recomienda asistencia técnica o financiera,



- Trabaja en cooperación con los gobiernos para asegurar la disponibilidad de suministros adecuados de drogas para usos médicos y científicos y vela porque las drogas procedentes de fuentes lícitas no se desvíen hacia canales ilícitos,
  
- Determina las deficiencias de los sistemas de fiscalización nacionales e internacionales,
  
- Evalúa las sustancias químicas utilizadas en la fabricación ilícita de drogas para determinar si deben someterse a fiscalización internacional,
  
- Administra un sistema de previsiones de las necesidades de estupefacientes y de presentación voluntaria de previsiones de las necesidades de sustancias psicotrópicas, y supervisa las actividades lícitas mediante un sistema de presentación de informes internacional establecido en virtud de las convenciones; y
  
- Vigila y promueve las medidas de los gobiernos para impedir la desviación de las sustancias químicas utilizadas en la fabricación ilícita de drogas.

En caso de violaciones manifiestas de los tratados, la JIFE pide explicaciones y propone medidas correctivas a los gobiernos.



También, puede señalar las violaciones de los tratados a la atención de la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social.

Los tratados de fiscalización internacional de drogas disponen que la JIFE prepare un informe anual sobre su labor. El informe anual contiene un análisis de la situación de la fiscalización de drogas en todo el mundo, con el objeto de mantener informados a los gobiernos de las situaciones existentes y potenciales que puedan poner en peligro los objetivos de los tratados de fiscalización internacional de drogas.

La JIFE señala a los gobiernos las lagunas y las deficiencias de la fiscalización nacional y del cumplimiento de los tratados y hace sugerencias y recomendaciones para introducir mejoras tanto en el plano nacional como en el internacional.

Los informes se basan en información proporcionada a la JIFE por los gobiernos y órganos internacionales. El informe anual se complementa con informes técnicos detallados que contienen datos sobre las actividades lícitas relacionadas con estupefacientes y sustancias psicotrópicas que se necesitan con fines médicos y científicos, así como los resultados de la vigilancia de las sustancias químicas que pueden utilizarse en la fabricación ilícita de esas drogas. Los datos son necesarios



para el buen funcionamiento del sistema de fiscalización y para impedir la desviación hacia canales ilícitos.

#### **4.6. Problemas universales en el control de precursores**

En la actualidad, el desvío o mal uso de los precursores químicos, se ha convertido en un problema universal, es decir que los mismos trascienden fronteras y no son exclusivos de un solo Estado.

Para comprender esta problemática debemos entender que los precursores químicos por su naturaleza no son el problema, sino que éste deviene del mal uso que se les puede dar.

La problemática se agudiza o toma mayor relevancia al momento en que estos productos son utilizados en actividades ilícitas como lo es el narcotráfico, ya que por sus propiedades químicas, estos constituyen un elemento esencial o indispensable para la extracción de ciertas sustancias químicas indispensables para la elaboración de drogas o constituyen un elemento esencial en la fabricación de las mismas.



En ese sentido, dentro de los principales problemas en el control de precursores, están.

- La necesidad de mejorar la cooperación internacional.
- La falta de leyes universales en los países andinos.
- La autoridad central o agencia reguladora no tiene poderes policiales.
- Las autoridades no le dan la importancia que se merece a insumos porque no se trata de droga.
- Las autoridades no consideran el desvío de precursores un crimen.
- Falta de adiestramiento para los organismos de seguridad.
- Código Napoleónico versus causa probable.
- El permiso para manejar insumos es un derecho y no un privilegio.
- Las leyes no definen la palabra desvío.
- Las leyes especifican las violaciones pero no imponen sanciones o castigos.
- La información de importaciones y exportaciones es controlada por la aduana y no es de libre acceso.



- El uso de productos no controlados como sustitutos para los controlados.
- La falta de control en el proceso de reciclaje de precursores e insumos.
- Las leyes no mencionan ni hacen referencia al tema de reexportaciones.
- Los envíos y despachos en tránsito no son regulados o controlados por los organismos de seguridad.
- Los insumos entran fácilmente por la frontera y los puertos camuflados.
- Es difícil determinar el origen de los insumos incautados en los laboratorios clandestinos.
- El desvío y transporte de precursores se hace por segmentos y en fragmentos.
- Los organismos de seguridad no comparten información y/o inteligencia.
- El que nacionaliza la mercancía no es el responsable por la importación ilícita.
- La ausencia de responsabilidad ética y moral por parte de los proveedores en sus acciones.
- La actitud errónea, "si se tiene el capital... te damos el producto".



Como se puede ver, los problemas antes mencionados no son exclusivos de un solo Estado, ya que no obstante cada Estado tiene sus problemáticas específicas en cuanto a su administración y mecanismos de control, los problemas que derivan de actividades ilícitas, son los mismos en todos los Estados, ya que convergen problemas de corrupción y falta de controles tanto a nivel estatal así como de las entidades que prestan diferentes tipos de servicios aduanales y/o de transporte y almacenamiento de los mismos, lo que ocasiona el fácil traslado de estos productos de un Estado a otro.





## CAPÍTULO V

### 5. Sustancias químicas

En nuestra vida cotidiana estamos expuestos a miles de sustancias químicas. Algunas de ellas son beneficiosas para la salud, como los principales componentes de los alimentos; pero otras, presentes en los alimentos o en el medio ambiente, pueden ser perjudiciales para la salud. La probabilidad de que dichas sustancias produzcan efectos perjudiciales para la salud depende de la magnitud, frecuencia y duración de la exposición a ellas.

“El uso de sustancias químicas se ha generalizado en todas las actividades económicas, incluso en la vida doméstica. Muchas de ellas pueden entrañar, sin la adopción de determinadas precauciones, riesgos para la salud y el medio ambiente. Los riesgos químicos pueden ser debidos, bien a factores intrínsecos a los propios productos, bien a factores externos relacionados fundamentalmente con la inseguridad con la que se manipulan. Estas sustancias pueden ser clasificadas, en función de su peligrosidad, de la siguiente forma:



### **a) Inflamables**

Son aquellas sustancias cuyos vapores arden con extraordinaria facilidad al mezclarse con el aire, bastando para ello una pequeña aportación de calor. El punto de inflamación P.I. del producto en cuestión es el parámetro determinante de esta peligrosidad, el cual se define como la temperatura mínima de la cual se desprende suficiente vapor como para que se produzca la inflamación. Con arreglo a ello, se dividen en: Muy inflamables. P. I. inferior a 21°C; inflamables, entre 21° y 55°C; combustibles, superior a 55°C.

### **b) Tóxicas**

Son aquellas sustancias que, al acceder al organismo, pueden ocasionar daños a la salud. Las vías de penetración son: la respiratoria, la dérmica y la digestiva. El parámetro de referencia, en este caso, es la dosis letal en ratas. La dosis letal en ratas DL-50 por vía oral es la cantidad que ingerida por una muestra de ratas ocasiona la muerte del 50% de dicha muestra. Adoptando el esquema anterior, se clasifican a su vez en: Muy tóxicas, DL-50 inferior a 25 mg / kg; tóxicas, entre 25 y 200 mg/kg; nocivas, entre 200 y 2.000 mg/kg.



### c) Corrosivas

En este caso, el daño reside en la acción destructiva o irritante (necrosis) sobre los tejidos que entran en contacto con la sustancia. Estas sustancias pueden ser de tres clases: las muy corrosivas, son las que provocan una necrosis perceptible cuando la aplicación es por un tiempo máximo de tres minutos. Si el tiempo de aplicación que provoca la acción perceptible es entre 3 minutos y 60, la sustancia será considerada como corrosiva. Finalmente, son consideradas menos corrosivas si el tiempo de referencia es a partir de una hora y hasta cuatro como máximo. Dentro de esta última clase, también se incluyen aquellas otras que, sin ser lesivas para los tejidos epiteliales, sí son corrosivas para el acero, el carbono o el aluminio.

Otros tipos de peligrosidad son los correspondientes a las sustancias nocivas o irritantes, que se identifican con aquellas sustancias que, al penetrar en el organismo por inhalación, ingestión o vía dérmica, piel, pueden entrañar, así mismo, riesgos para la salud, sin que sean consideradas tóxicas.



Existen otras sustancias, como las oxidantes, que pueden generar reacciones químicas peligrosas, como los ácidos. También debe ser objeto de consideración el peligro derivado de la inestabilidad o reactividad química de algunas sustancias.

A medida que las técnicas de análisis son más sofisticadas, es posible detectar un número creciente de sustancias químicas en los alimentos, tanto naturales como sintéticas, aunque estén presentes en concentraciones muy reducidas. Sin embargo, esta información es útil sólo si comprendemos lo perjudiciales o inocuas que son dichas sustancias. Para compensar la falta de datos toxicológicos sobre estas nuevas sustancias identificadas, se ha desarrollado un sistema para evaluar la toxicidad potencial de una sustancia química: el Umbral de Preocupación Toxicológica, Threshold of Toxicological Concern (TTC). Este sistema permite establecer prioridades para la evaluación de las sustancias químicas.

Una sustancia química es cualquier material con una composición química definida, sin importar su procedencia. Por ejemplo, una muestra de agua tiene las mismas propiedades y la misma proporción de hidrógeno y oxígeno sin importar si la muestra se aísla de un río o se crea en un laboratorio.



Una sustancia pura no puede separarse en otras sustancias por ningún medio mecánico. Estas sustancias pueden clasificarse en dos grupos; elementos y compuestos. Los elementos están formados por un solo tipo de sustancia y los compuestos puros son combinaciones de dos o más elementos en una proporción definida. Sustancias químicas típicas que se pueden encontrar en el hogar son agua, sal, cloruro de sodio y azúcar, sacarosa. En general, las sustancias existen como sólidos, líquidos, o gases, y pueden moverse entre estos estados de la materia mediante cambios en la temperatura o presión.

El concepto de sustancia química se estableció a finales del siglo XVIII con los trabajos del químico Joseph Proust sobre la composición de algunos compuestos químicos puros, tales como el carbonato cúprico. Proust dedujo que todas las muestras de un compuesto tienen la misma composición; esto es, todas las muestras tienen las mismas proporciones por masa, de los elementos presentes en el compuesto. Esto se conoce como la ley de las proporciones definidas, y es una de las bases de la química moderna.”<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Iniciardi, James. **La guerra contra las drogas**. Pág. 30



## 5.1. Clases de sustancias químicas

“Entre otros factores se deben tener en cuenta: la toxicidad de las sustancias químicas, las condiciones de trabajo en el laboratorio (buena ventilación, salidas de emergencia, extinguidores, campanas de extracción y duchas); el almacenamiento de reactivos (orgánicos e inorgánicos); el manejo de los residuos y la protección personal (guantes, gafas, bata, máscara de gases y vapores).

Respecto a la toxicidad de las sustancias químicas, es necesario conocer cuándo un reactivo químico es cancerígeno, irritante o causante de alergias; así como las reacciones de estos en el organismo y los métodos de control. Entender los símbolos que traen las etiquetas en cada envase, con el fin de conocer los efectos sobre la salud, es el primer aspecto de prevención.

Muchas sustancias químicas producen efectos nocivos sobre la salud, debido a sus propiedades físicas y químicas que los caracterizan. El presente trabajo permite conocer los nombres de algunas sustancias que producen efectos indeseables sobre la salud humana.



Al estar en contacto con sustancias químicas sintéticas siempre existe riesgo de intoxicación sin embargo, cada persona debe ser responsable de acatar las normas de seguridad y darle buen uso a los reactivos.

Estas sustancias pueden ser clasificadas de la siguiente forma:

### **5.1.1. Sustancias químicas alergénicas**

Las alergias y la sensibilidad a las sustancias químicas, están íntimamente relacionadas con disfunciones orgánicas, que se evidencian por reacciones inflamatorias en respuesta a la exposición ambiental. En las alergias, las proteínas entrelazadas al anticuerpo IgE, Inmunoglobulina E, liberan el mecanismo inflamatorio. En la sensibilidad, la sustancia química se une a los quimiorreceptores de las fibras nerviosensoriales y se libera el mediador inflamatorio.

Diversas investigaciones han asociado la depresión psicológica con las alergias y la sensibilidad a sustancias químicas. La respuesta sensible a sustancias químicas genera irritación y alergia, que pueden estar relacionadas con un segundo estímulo irritante. Las reacciones alérgicas pueden producir enfermedades tales como: rinitis,



conjuntivitis, dermatitis, asma y en algunos casos urticaria; reacciones gastrointestinales a los alimentos y anafilaxis sistémica.

Los análisis bioquímicos ayudan a determinar la sustancia química alergénica, causante de la reacción orgánica. Se pueden clasificar en:

### **Test no específicos**

Determinan el aumento de los niveles de IgE durante la exacerbación del proceso alérgico y la caída de los niveles de IgE durante la remisión del episodio, particularmente en los casos de asma y dermatitis atópica.

### **Test específicos**

Son utilizados para confirmar la sensibilidad a un alérgeno en particular o grupo de alérgenos, entre ellos están:



- **Test de punzar:** Se diluye una pequeña cantidad de extracto del alérgeno, se pone en contacto con la piel mediante una aguja y se observa si se produce alguna reacción. De igual forma puede realizarse un test intradérmico, con la diferencia de inyectar 0,5 a 1,0 ml. del extracto estéril; además, se utilizan controles positivos y negativos. La prueba es considerada positiva si se produce reacción dentro de los 15 minutos siguientes. La reacción positiva consiste en la aparición de una ampolla en la piel, de diámetro por lo menos de 5 mm. más grande que el control.
  
- **Test Radio-Alergosorbente (RAST):** El RAST detecta la presencia del IgE sérico específico para el alérgeno, mediante la adición del anticuerpo marcado con <sup>125</sup>I y se mide la radiactividad captada por el conjugado en la muestra.
  
- **Histamina WBC:** Es un test "in vitro" que mide la cantidad de histamina H<sub>1</sub> inducida por el alérgeno en el paciente.
  
- **Test de estímulo provocado:** Consiste en la generación de los síntomas en presencia de diversos alérgenos posibles, y se puede aplicar en los ojos o aspirando por la nariz. Es utilizado para conocer los tipos de aditivos alergénicos e irritantes existentes en las comidas, que podrían ser los responsables de la alergia.



- **Test de efectividad no comprobada:** Consiste en estímulos cutáneos sublinguales, así como pruebas de leucocitotoxicidad en el diagnóstico de las alergias.

El tratamiento preferido para las alergias es eliminar el alérgeno. Sin embargo, esto puede implicar cambiar la dieta, el trabajo o la vivienda.

La inmunoterapia alérgica, también llamada hiposensibilización o desensibilización, consiste en inyectar un extracto del alérgeno por vía subcutánea, en dosis de incremento gradual durante un período de un año, tiempo en el que se espera eliminar la reacción. En este protocolo médico se usan alérgenos cuyo contacto comúnmente no puede ser evitado en la vida cotidiana del paciente. Sin embargo, este tratamiento no es recomendable para quienes trabajan en laboratorios y generan alergias a sustancias químicas de su medio laboral.

El tratamiento de los síntomas con medicamentos no puede ser abandonado mientras el paciente es evaluado y controlado de forma específica. El uso de antihistamínicos simpaticomiméticos, como el cromolín sódico y los glucocorticoides, depende de los síntomas. En general, los glucocorticoides se usan en sintomatologías de corta



duración aunque deben administrarse con prudencia y cuando otras medidas resultan insuficientes para las condiciones de manejo crónico. Los antihistamínicos son usados para el tratamiento de síntomas como: la fiebre, la rinitis, la conjuntivitis, además en casos de urticaria aguda y crónica, así como en dermatitis alérgicas pruríticas.

La histamina está ampliamente distribuida en los tejidos mamíferos. En los humanos, las más altas concentraciones de histamina están en la piel, los pulmones y la mucosa gastrointestinal. La histamina está contenida en los gránulos intracelulares. La liberación de la histamina se puede dar por ruptura física de tejidos o contacto con diversas sustancias químicas, incluyendo irritantes de tejidos opiáceos y agentes activos de la superficie, debido a la interacción antígeno-anticuerpo. La histamina produce vasodilatación e hipotensión.

La función hemostática específica de la histamina aún no es clara. Su acción en humanos, que se evidencia principalmente en el sistema cardiovascular, el músculo extravascular y las glándulas exocrinas, parece estar mediada por dos receptores diferentes:  $H_1$ , y  $H_2$ . En las alergias participa específicamente el receptor  $H_1$  y sus antagonistas, los bloqueadores  $H_1$ . El receptor  $H_2$  y sus antagonistas parecen estar



involucrados especialmente en la enfermedad de la úlcera péptica y otras patológicas relacionadas.

Los bloqueadores  $H_1$  son los antihistamínicos convencionales que tienen una cadena lateral de etilamina sustituida, similar a la histamina, unida a uno o más grupos cíclicos. Los bloqueadores  $H_1$  se administran oralmente o rectalmente porque se absorben bien en el tracto gastrointestinal. La acción se produce a los 15 – 30 minutos, y su máximo efecto se observa después de una hora. La acción dura entre tres y seis horas, aunque algunos pueden actuar de forma más prolongada combinados con anestésicos locales. Algunos bloqueadores  $H_1$  han sido aplicados sobre la piel en forma de cremas y lociones, pero debido al riesgo de provocar hipersensibilidad tópica no ha sido aceptado su uso por esta vía.

Los bloqueadores  $H_1$  parece que actúan por inhibición competitiva, ello no significa que alteren la producción de histamina o su metabolismo. Los bloqueadores  $H_1$  pueden producir efectos indeseables, los más comunes son: anorexia, náuseas, vómitos, constipación, diarrea, angustia, disminución de la alerta y concentración, somnolencia y debilidad muscular. Enfermedades como la leucemia, la anemia hemolítica, la agranulocitosis y la trombocitopenia rara vez ocurren. Otros efectos pueden ser: boca



seca, palpitaciones, asfixia, retención urinaria, disturbios visuales, convulsiones, alucinaciones, depresión, fiebre e hipotensión, que son problemas más frecuentes en los adultos.”<sup>58</sup>

### 5.1.2. Sustancias químicas irritantes

Muchos de los síntomas descritos en las enfermedades SBS, Sick Building Syndrome, y MCS, Multiple Chemical Sensitivity, coinciden con los síntomas descritos durante la respuesta a irritantes químicos. El síntoma más común es: Irritación sensorial ( SI ) en ojos, nariz y garganta.

Se han hecho estudios con ratones de laboratorio expuestos a sustancias químicas irritantes, que han sugerido una dependencia entre la respuesta y el tiempo de exposición.

La exposición a gases irritantes y a otras sustancias químicas puede generar síntomas agudos o crónicos que dependen del tipo de exposición e irritante específico. Muchos

---

<sup>58</sup> Junta Internacional de fiscalización de estupefacientes. Ob. Cit. Pág.88.



gases industriales son irritantes, tales como: cloro, fosgeno, dióxido de azufre, ácido sulfúrico, dióxido de nitrógeno y amoníaco.

Múltiples factores intervienen en el daño respiratorio provocado por la exposición a gases irritantes. La solubilidad del gas es uno de los principales factores. Los gases como el cloro y el amoníaco son relativamente solubles; inicialmente causan irritación en la membrana mucosa de las vías respiratorias y afectan a los tejidos pulmonares; esto se evita únicamente si la víctima escapa de la fuente de gas. Gases menos solubles, como el dióxido de nitrógeno, no producen síntomas que adviertan la afección de las vías respiratorias y es más común que causen edema pulmonar, bronquitis severa o ambas. Una intoxicación por dióxido de nitrógeno en 12 horas presenta edema pulmonar y una bronquitis fibrosa aparece entre 10 y 14 días después de la exposición. Por otro lado, el cloro metano al entrar por vía respiratoria puede causar tumores malignos pulmonares.

El cuidado en la manipulación de sustancias químicas irritantes, especialmente gases, es más efectivo en la medida en que se prevenga el contacto directo. La protección respiratoria adecuada, con máscaras provistas de su propio contenedor de aire, es necesaria en caso de que ocurran exposiciones accidentales.



El tratamiento de una intoxicación aguda requiere mejorar el intercambio gaseoso mediante adecuada oxigenación y ventilación alveolar. La ventilación artificial a través de la circulación de aire, por ejemplo con un tubo endotraqueal, es recomendada. El uso de broncodilatadores, sedación moderada, administración de antibióticos vía IV y terapia hiperbárica están recomendados y pueden ser suficientes en los casos menos severos. El oxígeno inspirado debe estar adecuadamente húmedo. La eficacia de la terapia con corticosteroides, por ejemplo prednisona 45, es difícil de probar, porque los corticosteroides están frecuentemente empleados de manera empírica.

### **5.1.3. Sustancias químicas carcinogénicas**

Un carcinógeno es una sustancia química o un agente físico que puede producir neoplasia maligna. Una neoplasia, tejido tumoral nuevo, maligna es un tumor que crece sin poder ser controlado y es llamado cáncer. Factores ambientales o nutricionales pueden ser los causantes del 90% de los tipos de cáncer humano. Estos factores incluyen: cigarrillo, dieta, exposición a la luz solar, a sustancias químicas y a medicamentos.



Identificar los carcinógenos es difícil. La mayoría de los efectos carcinogénicos no son observados a tiempo y es muy común pasarlos por alto durante 20 ó 30 años, porque tales efectos son rara vez identificados en estudios clínicos. La carcinogénesis puede ser ocasionada por diversas estructuras químicas y ocurre en procesos de múltiples etapas, desde la iniciación del cambio celular hasta el desarrollo y proliferación de las células tumorales.

Los carcinógenos pueden ser clasificados como: genotóxicos y epigenéticos.

Los carcinógenos genotóxicos, alteran el ADN produciendo células anormales iniciales.

Los carcinógenos epigenéticos no se evidencian en el ADN, por lo tanto no son carcinógenos "per se" pero potencian los efectos de los carcinógenos propiamente dichos, actuando como colaboradores en la proliferación de las células tumorales.

### **Tratamientos carcinógenos**

Detectar el potencial carcinogénico de un fármaco es una de las dificultades mayores durante la fase de evaluación de nuevos fármacos. Normalmente se usan 100 animales



de experimentación en cada estudio. A pesar de no ser una estadística definitiva, es lo que se ha convenido y la incidencia sobre el desarrollo tumoral podría excederse en un 4%, que es un porcentaje extremadamente alto para muchos fármacos. Las pruebas mutagénicas son convenientes para detectar el potencial carcinogénico, antes de intentar estudios a gran escala en humanos. Los fármacos con un alto potencial carcinogénico deben ser evitados, pero la decisión depende del balance riesgo-beneficio de los análisis. Por ejemplo, los fármacos con actividad quimioterapéutica son potentes carcinogénicos en varias especies animales. La situación es análoga a la exposición de rayos X, que también puede resultar en potente carcinógeno. Sin embargo, afortunadamente son pocos los fármacos carcinógenos que son usados en humanos. Rara vez los anticonceptivos orales causan adenomas hepáticos, cuyo crecimiento es benigno, pero dichos tumores son extremadamente vasculados y pueden causar hemorragias fatales. La reserpina es otro fármaco de éstos, porque ha sido asociado con el cáncer de seno; sin embargo, dicha asociación no ha sido confirmada. Existen evidencias sobre las asociaciones entre la aflatoxina y el hepatoma; el cloruro de vinilo y el hemoangiosarcoma del hígado; el alquitrán de hulla y el cáncer de piel; el humo de cigarrillo y el cáncer de pulmón; las tinturas de anilina y los tumores de la vejiga. Actualmente se están realizando investigaciones que conllevan a la producción de ratones transgénicos como modelos de experimentación. También se



están llevando a cabo bioensayos que pueden ser útiles en la identificación de carcinógenos y la validación de estudios epidemiológicos que aclaren la función del polimorfismo en el desarrollo del cáncer.

### **Carcinógeno Tipo De Cáncer**

Un agente carcinógeno, o cancerígeno, tanto físico, como químico o biológico, es aquel que puede actuar sobre los tejidos vivos de tal forma que produce cáncer.

A continuación se expone una lista de agentes carcinógenos humanos conocidos y sospechados por órgano:

- Aceite mineral, cáncer en piel
- Arsénico, cáncer en piel y en pulmón
- Asbestos, cáncer en pulmón
- Aminas y compuestos aromáticos, cáncer en la vesícula biliar
- Benceno, leucemia
- Níquel, cáncer nasal y de pulmón



- Formaldehído, cáncer nasal y nasofaríngeo
- Cloruro de vinilo, angiosarcoma hepático
- Pesticidas, diesel, cromatos, cáncer pulmonar

### **Fibras minerales**

- Alcohol, cáncer orofaríngeo y esofágico

#### **5.1.4. Sustancias químicas carcinogénicas de uso cosmético**

El alcohol isopropílico es utilizado en enjuagues bucales y como secante en cosméticos porque se mezcla bien con sustancias lipofílicas. Sin embargo, es un compuesto petroquímico capaz de producir cáncer, desordenes inmunológicos y reacciones alérgicas. Diversas investigaciones indican que se ha incrementado el porcentaje de cáncer de tiroides en mujeres y hombres que usan frecuentemente enjuagues bucales y lociones.



## **Aluminio**

El aluminio es un elemento normalmente usado en cosméticos y antitranspirantes. El aluminio absorbido puede llegar a interrumpir la función de la acetilcolina, y desarrollar reacciones alérgicas. Al llegar a disminuir la acetilcolina en el cerebro se reduce la creatividad mental y se produce confusión. Al actuar como antitranspirante evita la liberación de tóxicos del organismo que puede atrofiar el sistema linfático provocando acumulación en las glándulas mamarias.

## **Dietanolamina**

La dietanolamina es un componente normal en los jabones de baño. Contiene gran cantidad de nitrosaminos, que son sustancias carcinogénicas potentes.

## **Fluor**

El fluor es un componente normal de las cremas dentales, usado como antimicrobiano para prevenir las caries dentales. El fluor tiene propiedades antienzimáticas que pueden



provocar diversas enfermedades, especialmente en los niños, quienes se sienten atraídos por la ingestión periódica o crónica de crema dental.

### **Propilenglicol**

El propilenglicol es el mismo Quaternium – 22. Es utilizado como suavizante y agente estabilizante en shampoos, acondicionadores, funguicidas y en la fabricación de papel.

El uso continuado de propilenglicol en el cabello provoca excesiva resequedad y fragilidad.

### **Lauril sulfato de sodio (LSS)**

El LSS es una alquilamida usada frecuentemente para incrementar el efecto espumante en los cosméticos, como el shampoo para el cabello. El LSS contiene contaminantes carcinógenos como las nitrosaminas. Los productos para el cuidado personal que contengan LSS deben incluir en su formulación las vitaminas antioxidantes C y E que bloquean la actividad de las nitrosaminas relacionada con la producción de radicales libres.



## 5.2. Peligrosidad de sustancias químicas

Las diferentes sustancias químicas que se manipulan en los laboratorios, principalmente las sustancias obtenidas mediante el proceso de síntesis, hacen necesario que se deban tomar en cuenta varios factores para el buen uso de las mismas.

Entre otros factores se deben tener en cuenta: la toxicidad de las sustancias químicas, las condiciones de trabajo en el laboratorio, buena ventilación, salidas de emergencia, extinguidores, campanas de extracción de olores y vapores y duchas; el almacenamiento de reactivos, orgánicos e inorgánicos; el manejo de los residuos y la protección personal como lo son los guantes, gafas, bata, máscara de gases y vapores.

Respecto a la toxicidad de las sustancias químicas, es necesario conocer cuándo un reactivo químico es cancerígeno, irritante o causante de alergias; así como las reacciones de éstos en el organismo y los métodos de control. Entender los símbolos que traen las etiquetas en cada envase, con el fin de conocer los efectos sobre la salud, es el primer aspecto de prevención.



Muchas sustancias químicas producen efectos nocivos sobre la salud, debido a sus propiedades físicas y químicas que los caracterizan. El presente trabajo permite conocer los nombres de algunas sustancias que producen efectos indeseables sobre la salud humana.

Al estar en contacto con sustancias químicas sintéticas siempre existe riesgo de intoxicación; sin embargo, cada persona debe ser responsable de acatar las normas de seguridad y darle buen uso a los reactivos.

En Guatemala, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, a través de la Sección de Importaciones, Exportaciones, Sicotrópicos y Estupefacientes, es el ente encargado del control de todas estas sustancias, así como del registro y supervisión de los establecimientos que las importan, distribuyen y/o comercializan.

En dicha Sección, se realizan todas las diligencias para el registro de los establecimientos que comercializan en el país los precursores y sustancias químicas; así como, la emisión de certificados de importación para los productos que son controlados, la autorización de pólizas de importación para productos no controlados, y posteriormente se hace la supervisión de dichos establecimientos.



Cabe resaltar que el Departamento de Regulación y Control de Productos Farmacéuticos y Afines, al cual pertenece la Sección de Importaciones, Exportaciones, Sicotrópicos y Estupefacientes, cuenta únicamente con 8 inspectores para la supervisión en todo el país de todas las farmacias, droguerías, laboratorios y otros establecimientos que sin ser de orden farmacéuticos, realizan actividades con precursores y sustancias químicas.

En tal sentido, se puede inferir que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, es el ente obligado a llevar a cabo el control administrativo de dichas sustancias; pero no cuenta con el personal idóneo ni presupuesto adecuado para realizar dichas tareas, lo cual hace prácticamente imposible cumplir con el mandamiento que legalmente le compete.

Sin embargo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuenta parcialmente con el apoyo del Comité Técnico de Precursores Químicos, el cual es un comité multidisciplinario, integrado por entidades como el Ministerio Público, Ministerio de Gobernación y Ministerio de la Defensa Nacional, quienes coadyuvan a llevar a cabo algunos controles, cuando existe denuncia por parte del Ministerio de Salud, en el caso



de una posible comisión de ilícitos mediante la utilización de los productos antes mencionados.

Cuando derivado de una inspección, se deduce la comisión de un ilícito penal, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, debe presentar la denuncia respectiva a la Fiscalía de Narcoactividad, que es la entidad competente para conocer denuncias sobre usos indebidos de precursores y sustancias químicas, quien investiga y posteriormente formula la acusación penal respectiva. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, como institución, no forma parte de los procesos penales que se derivan de dichas denuncias, sino que únicamente los funcionarios o empleados que participan en las inspecciones o quienes presentan la denuncia penal, son quienes comparecen a un juicio o proceso penal, pero solamente como testigos y a título personal, no institucional.



## CONCLUSIONES



1. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, aun teniendo el marco regulatorio no cuenta con el apoyo para todos los aspectos relacionados al registro, control, vigilancia, importación y comercialización de precursores y sustancias químicas, así como de las entidades que realizan diferentes tipos de actividades con estos productos.
2. Los precursores y sustancias químicas por sí solos no constituyen ninguna amenaza para la salud de los guatemaltecos; por el contrario, es el mal uso o uso ilícito que se les da a los mismos lo que trae consecuencias.
3. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, no cuenta con el presupuesto ni personal adecuado para llevar a cabo un efectivo control sobre los establecimientos que realizan actividades relacionadas con precursores y sustancias químicas.
4. Existe desconocimiento acerca de lo que son los precursores y sustancias químicas, también hay confusión sobre éstos, puesto que durante la



investigación se estableció que se tiene la creencia de que son estupefacientes o algún tipo de droga.

5. Por la falta de mecanismos de información adecuados, gran parte de la industria guatemalteca, no registra ante el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, las actividades relacionadas con precursores y sustancias químicas, aun cuando su actividad comercial no se relacione con el área de salud.



## RECOMENDACIONES

1. Crear una dirección para la fiscalización de los precursores y sustancias químicas, cuando las mismas sean producidas, importadas y/o comercializadas por entidades que no se dediquen a actividades de índole farmacéutica o relacionadas con la salud.
2. La Corte Suprema de Justicia debe proponer la reforma al código penal para que se tipifique como delito el uso ilícito de precursores y sustancias químicas.
3. Que se dote al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, del recurso económico y técnico, para el eficaz control de los establecimientos que realizan actividades con precursores y sustancias químicas relacionadas con la salud.
4. Que la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas, el Ministerio de Educación y todos los medios de comunicación, implementen o brinden información tanto sobre los efectos negativos de las drogas, como de los usos ilícitos que se les puede dar a los precursores y sustancias químicas.



5. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social debe obligar a las empresas que comercialicen precursores y sustancias químicas a presentar informes mensuales de las ventas que realicen, especificando cantidades y uso que les darán los compradores.

## BIBLIOGRAFÍA



ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Editorial Porrúa, 1983.

ÁLVAREZ GENDIN, Sabino. **Tratado general de derecho administrativo**. 4t.. Barcelona, España: Editorial Bosch, 1973.

ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I. **Introducción al derecho**. México: Editorial MacGraw Hill, 1995.

BALLBE, Manuel. **Manual de derecho administrativo**. Barcelona, España: Editorial Bosh, 2007.

BARRIOS TOLEDO, Gilda. **Análisis jurídico y doctrinario de la Ley Contra la Narcoactividad**. Guatemala: Editorial Estadística, 1993.

BILSA, Rafael. **Derecho administrativo**. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Editorial Roque Depalma, 1957.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 1t., 2t., 3t., 12ava. ed., Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta S.R.A., 1979.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Editorial Estadística, 1987.

CAPITAT, Henry. **Vocabulario jurídico**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Roque Depalma, 1986.



CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo Guatemalteco.** Guatemala: Editorial Estadística, 1993.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo, teoría de la administración.** Guatemala: Editorial Estadística, 1987.

DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. **Compendio de derecho administrativo.** México: Editorial Cárdenas, 1984.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho.** México: Editorial Porrúa, 2002.

GARCÍA PELAYO, Ramón. **Diccionario práctico español moderno.** Editorial Larousse, 1993.

GARCINI GUERRA, Héctor. **Derecho administrativo.** La Habana, Cuba: Editorial Pueblo y Educación, 1984.

GARRONE, José Alberto. **Diccionario jurídico.** Buenos Aires, Argentina: Editorial Artes Gráficas Candil, 1987.

GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo, parte general.** Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Editorial Fundación de derecho administrativo, 2000.

HANLON, J. H. **Obras citadas.** Buenos Aires, Argentina: Editorial Fundación de derecho administrativo, 2007.

HUSAK, Douglas. **Drogas y derechos.** México: Editorial Fondo de cultura económico, 2001.



INICIARDI, James. **La guerra contra las drogas**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universal, 1993.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. **Precursores y productos químicos frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas**. (s. l. i.): (s. e.), 2007.

MARIENHOFF, Miguel S. **Tratado de derecho administrativo**. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Editorial Abeledo-Perrot, 1990.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. **Diccionario jurídico temático**. México, D. F.: Editorial Porrúa, 1997.

MERKI, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Editorial Nacional México, 1975.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **Red de establecimientos de salud**. Guatemala: (s. e.), 2008.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta, S.R.A., 1992.

PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Tomo I. Bogotá, Colombia: Editorial Librería del Profesional, 1988.

PRAT, Julio A. **Derecho administrativo**. Tomo I. Montevideo, Uruguay: Editorial Alcalí, 1980.

Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. España: Editorial Espasa Calpe, S.A., 2005.



REYES PONCE, Jorge Mario. **Administración de empresas**. Parte I. México: Editorial Limusa, 1992.

RIVERA ÁLVAREZ, José Ramiro. **Evolución de la salud pública en Guatemala**. Guatemala: Editorial Artes Gráficas, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 1985.

SANTAMARÍA, Juan Alfonso. **Fundamentos de derecho administrativo**. España: Editorial Ariel, 1988.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo**. México: Editorial Porrúa, 2000.

SHROEDER, Richard. **El mundo de las drogas**. México: Editorial Asociados Mexicanos, 1992.

WINSLOW, Charles E. **Salud pública y medicina preventiva**. Puerto Rico, 1997.

### **Legislación:**

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

**Declaración Universal de los Derechos Humanos**. Organización de Naciones Unidas, 1948.

**Ley del Organismo Judicial**. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 2-89, 1989.



**Ley del organismo Ejecutivo.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 114-97, 1997.

**Código de Salud.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 90-97, 1997.

**Código Penal.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 17-73, 1973.

**Código Civil.** Enrique Peralta Azurdia, Jefe del Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley número 106, 1964.

**Código Municipal.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 12-2002, 2002.

**Ley de lo Contencioso Administrativo.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 119-96, 1996.

**Ley Contra la Narcoactividad.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 48-92, 1992.

**Ley de Protección y Mejoramiento del Medio ambiente.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 68-86, 1986.

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** México, 1981.

**Acuerdo Gubernativo número 54-2003.** Presidente de la República de Guatemala, 2003.