

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

**INOBSERVANCIA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES  
SANITARIAS**

**LUIS FELIPE DE JESÚS BARRERA REYES**

**GUATEMALA, AGOSTO DE 2015**

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

**INOBSERVANCIA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES  
SANITARIAS**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**LUIS FELIPE DE JESÚS BARRERA REYES**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Guatemala, agosto de 2015**

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

<b>DECANO:</b>	MSc. Avidán Ortiz Orellana
<b>VOCAL I:</b>	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
<b>VOCAL II:</b>	Licda. Rosario Gil Pérez
<b>VOCAL III:</b>	Lic. Juan José Bolaños Mejía
<b>VOCAL IV:</b>	Br. Mario Roberto Méndez Álvarez
<b>VOCAL V:</b>	Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
<b>SECRETARIO:</b>	Lic. Daniel Mauricio Tejeda Áyestas

**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).



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 28 de mayo de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, LILIA ARACELY FUENTES PERALTA  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
LUIS FELIPE DE JESÚS BARRERA REYES, con carné 8314222,  
 intitulado INOBSERVANCIA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES SANITARIAS.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

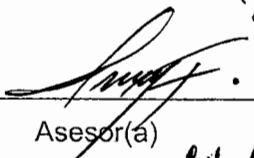
El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

  
**DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA**  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 12 / 6 / 2014 f)

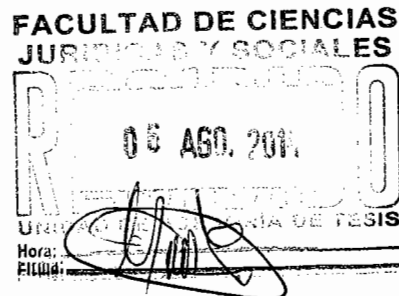
  
 Asesor(a)

*Lilia Aracely Fuentes Peralta*  
**ABOGADA Y NOTARIA**





CASTRO&FUENTES  
BUFETE



Doctor.  
Bonerge Amílcar Mejía Orellana  
Jefe de la Unidad de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala.

DOCTOR MEJIA ORELLANA.

Respetuosamente me dirijo a usted, para manifestarle que por resolución emanada por esa unidad académica al designarme como Asesora de Tesis del Bachiller: LUIS FELIPE DE JESÚS BARRERA REYES, intitulada **“INOBSERVANCIA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES SANITARIAS.”**

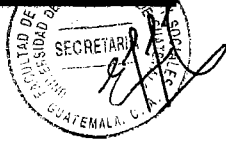
En base al Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen Público de Tesis en el Artículo 31, en las literales de la “h a la n”, se desglosa de la siguiente manera:

- a).- En cuanto al contenido científico y técnico. La contribución científica es velar porque el Estado guatemalteco cumpla con la obligación de garantizar la salud a los guatemaltecos, por medio de la inocuidad de los alimentos.
- b).- La metodología y técnicas de investigación fue el método deductivo y técnico de investigación cualitativa, porque se realizó una reflexión jurídica sobre la inocuidad de los alimentos.
- c).- No se trabajaron datos estadísticos ni gráficas, porque no se realizó trabajo de campo.
- d).- Opinión sobre la redacción, se utilizaron términos de fácil comprensión, para todo lector. Con párrafos cortos, debidamente diferenciados.
- e).- Cualitativa porque fue hecha sobre una reflexión jurídica sobre la inocuidad de los alimentos, y función de los actores e instituciones.





CASTRO&FUENTES  
BUFETE



f).- La conclusión es la ausencia de control sanitario o de sanciones administrativas ante la infracción de leyes y reglamentos en salud. Y hay ambigüedad en la aplicación de la misma y que es precisamente la ponencia del autor del presente trabajo. Desde un enfoque eminentemente jurídico resulta de gran importancia el cumplimiento de las normas.

g).- La bibliografía utilizada fue muy extensa y con ella se considera abarcada toda la temática en la reglamentación sanitaria. Así como, los entes encargados de sancionar.

En consecuencia y en base al Artículo 31 de la normativa vigente se emite **DICTAMEN FAVORABLE**, en vista de que el trabajo de tesis, cumple con los requisitos establecidos en las Normas contenidas en el Reglamento de Exámenes Técnico Profesional y Público de Tesis, por lo que puede continuarse con el trámite correspondiente.

Además manifiesto de manera expresa que con el Estudiante: en mención; No me une ninguna clase de parentesco, tal como lo establece este mismo Artículo.

Sin otro particular, me suscribo del señor jefe de la unidad de tesis con todo respeto.

Licda. Lilia Aracely Fuentes Peralta  
Abogada y Notaria  
Col. No. 5748

*Licda. Lilia Aracely Fuentes Peralta*  
**ABOGADA Y NOTARIA**  
COL. No. 5748





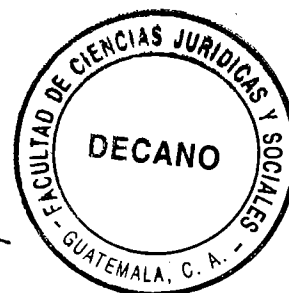
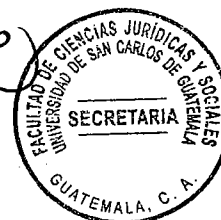
**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 10 de junio de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante LUIS FELIPE DE JESÚS BARRERA REYES, titulado INOBSERVANCIA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES SANITARIAS. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.



Lic. Avidán Ortiz Orellana  
 DECANO





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Por la protección y guía en todas las actividades cotidianas que me ha permitido llegar a culminar esta fase de mi vida.
- A MIS PADRES:** Felipe de Jesús Barrera y Victoria Reyes (Q.E.P.D). Por su lucha inquebrantable, fe, esfuerzo y sabiduría para conducirme por el camino del bien.
- A MI ESPOSA:** Por el enorme apoyo, tolerancia y paciencia puesto de manifiesto para que alcanzara el triunfo.
- A MIS HIJAS:** Lesly Vanessa y Josselyn Denisse, por su paciencia y apoyo constante.
- A MI NIETO:** Mynor Alejandro, como una motivación que sepa que en la vida todo se puede.
- A MIS HERMANOS:** Margarita, Victoria y Ana Leticia (Q.E.P.D.), Elizabeth, (Betty) María Luisa,(Guichi), Manuel y Juan Fernando todos de apellido Barrera Reyes.
- A MIS TÍOS Y TÍAS:** Con respeto y cariño.
- A MIS CUÑADOS Y CUÑADAS:** Con respeto y aprecio.
- A MIS SOBRINOS:** Como un reto y demostración que en la vida todo se puede.
- A MIS AMIGOS, COMPAÑEROS Y EXCOMPAÑEROS:** Licenciados Santiago Zuleta, Balvino Méndez, Ernesto Samayoa, Carlos Guillermo Mendoza, y Juan José Pérez. Por su apoyo y amistad.
- A LOS LICENCIADOS:** Lilia Aracely Fuentes Peralta, Nelson Rivas y Danilo Milian.



**A LA UNIVERSIDAD DE  
SAN CARLOS DE GUATEMALA:**

Gloriosa institución que forjo gran parte de mi vida, de lo cual me siento orgulloso.



**A LA FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES :**

Esperando recompensar lo mucho que me brindó

**A LA ESCUELA DE CIENCIAS  
DE LA COMUNICACIÓN:**

Deseando compensarla por lo que me brindó en conocimientos.



## PRESENTACIÓN

La investigación llevada a cabo fue de tipo cualitativo porque se realizó una reflexión jurídica sobre la inocuidad de los alimentos, así como de las funciones que debe tener la Dirección de Regulación, Vigilancia y Control de Alimentos, por lo que le corresponde al derecho administrativo sancionador, porque trata de establecer la obligación estatal de sancionar a los expendedores de alimentos y comidas que no cumplan con los reglamentos sanitarios en sus actividades alimenticias.

El estudio se realizó sobre el periodo que abarca desde 1990 a 2014 porque se evaluó la existencia de la Dirección de Regulación, Vigilancia y Control de Alimentos a partir de su surgimiento hasta el presente.

El objeto del estudio fueron las atribuciones de supervisión de la inocuidad de los alimentos por parte de la Dirección de Regulación, Vigilancia y Control de Alimentos y comidas que no cumplen con los reglamentos sanitarios.

Mientras que el aporte realizado en la presente tesis se orienta a explicar la manera que se regula la obligación de la Dirección de Regulación, Vigilancia y Control de Alimentos así como de las limitaciones que la misma tiene para cumplir con las obligaciones que la ley impone para garantizar la inocuidad de los alimentos.

## HIPÓTESIS



En esta tesis se estableció como hipótesis que aún con la importancia de la supervisión y el control para garantizar la inocuidad de los alimentos, la mayoría de expendios de comida en las zonas urbanas de la ciudad capital, especialmente en el denominado centro histórico, incumplen con las obligaciones establecidas en el Código de Salud y los reglamentos respectivos, puesto que la Dirección de Regulación, Vigilancia y Control de Alimentos, no cuenta con los recursos financieros ni con el personal adecuado para inspeccionar a estos comercios ni imponer multas o sanciones administrativas a quienes no cumplen con la Ley.



## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Luego de analizar el modelo de atención integral en salud, así como las funciones y atribuciones de la Dirección de Regulación, Vigilancia y Control de Alimentos, se encontró que esta dependencia no cumple con su obligación legal de garantizar la inocuidad de los alimentos, especialmente de los que se distribuyen en las principales áreas de afluencia de personas en el centro de la ciudad capital, por lo que se consideró pertinente recomendar que esta Dirección realice las gestiones necesarias para incrementar su presupuesto para aumentar la planta de personal encargado de la supervisión, para lograr cumplir con garantizar un manejo adecuado de los alimentos que se expenden en las áreas públicas de la ciudad capital.

Se utilizó la metodología cualitativa, el método analítico el sintético y el deductivo; el primero para explicar las características que tiene la inocuidad de los alimentos; el segundo para la relación de inocuidad con la protección sanitaria de los alimentos; mientras el tercero sirve para relacionar la doctrina jurídico-administrativa a la función ministerial de protección de los alimentos de los guatemaltecos.



## ÍNDICE

**Pág.**

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

### CAPÍTULO I

1. El derecho administrativo.....	1
1.1. El principio de legalidad.....	1
1.2. Definición de derecho administrativo.....	6
1.3. Las fuentes del derecho administrativo.....	9
1.4. Relación del derecho administrativo con otras ramas del derecho.....	17

### CAPÍTULO II

2. El derecho administrativo sancionador.....	23
2.1. Características de las sanciones administrativas.....	24
2.1.1. El derecho penal de policía.....	26
2.1.2. La teoría del derecho penal administrativo.....	28
2.1.3. La tesis formalista.....	32
2.1.4. La teoría del derecho penal colateral.....	35
2.2. El derecho administrativo sancionador como disciplina autónoma al derecho Penal.....	40

### CAPÍTULO III

3. El modelo de atención integral en salud.....	43
3.1. El sistema de salud en Guatemala.....	43
3.1.1. La política general de salud.....	45
3.2 El modelo de atención integral en salud.....	49



## CAPÍTULO IV

4. Las sanciones sanitarias.....	55
4.1. Competentes funcionales de un sistema de control de alimentos.....	60
4.2. Limitantes institucionales para la supervisión de alimentos.....	64
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>67</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>69</b>



## INTRODUCCIÓN

El Estado de Guatemala tiene la obligación de garantizarle la salud a los guatemaltecos, lo cual debe hacer a través de mecanismos preventivos fundamentalmente; sin embargo, no siempre cumple con las atribuciones a las que está legalmente obligados, tal es el caso de garantizar la inocuidad de los alimentos. Entendiendo como **inocuidad alimentaria** a la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con el uso a que están sometidos

A partir de lo expuesto, los objetivos que fueron alcanzados se relacionan con la importancia de la inocuidad de los alimentos, la función sancionadora que tiene el Ministerio de Salud a través de la Dirección de Regulación, Vigilancia y Control de Alimentos; así como las limitaciones que esta dependencia tiene para cumplir con sus fines.

Dentro de los términos más importantes descritos en la presente tesis se encuentran el sentido y significado del derecho administrativo sancionador, la función administrativa, así como las características del derecho administrativo, con lo cual se pudo abordar las particularidades de la sanción administrativa, así como las funciones de inspección y supervisión de la Dirección de Regulación, Vigilancia y Control de Alimentos.

El contenido capitular se elaboró en cuatro capítulos, siendo elaborado el primero en torno al derecho administrativo, su definición, sus características y la importancia del principio de legalidad en la actuación de la administración pública en Guatemala; el segundo, está orientado a explicar el derecho administrativo sancionador, la doctrina sobre el derecho penal de policía, la teoría sobre el derecho penal administrativo, la tesis formalista y la fundamentación del derecho penal colateral, así como la autonomía de la sanción administrativa; el tercero, permitió la explicación del modelo de atención integral de salud, puesto que el mismo sirve de contexto al tema principal de la tesis; mientras que el cuarto aborda las características de la supervisión y el control de la



segundo, está orientado a explicar el derecho administrativo sancionador, la doctrina sobre el derecho penal de policía, la teoría sobre el derecho penal administrativo, la tesis formalista y la fundamentación del derecho penal colateral, así como la autonomía de la sanción administrativa.; el tercero, permitió la explicación del modelo de atención integral de salud, puesto que el mismo sirve de contexto al tema principal de la tesis; mientras que el cuarto aborda las características de la supervisión y el control de la inocuidad de alimentos, la importancia que esta tarea tiene dentro de las obligaciones del Estado, así como las limitaciones que tiene la Dirección de Regulación, Vigilancia y Control de Alimentos, para cumplir con sus objetivos.

El fundamento teórico de esta tesis fue la denominada teoría del derecho penal colateral, porque considera que el derecho administrativo sancionador, aunque tiene autonomía frente al derecho penal, sus sanciones implican una colateralidad a los delitos principales.

En la presente tesis se hizo uso de los métodos deductivo, el inductivo, el descriptivo, el analítico y el sintético, mientras que se utilizaron las técnicas de investigación bibliográficas y documentales.

En esta tesis se establece que resulta imprescindible que la Dirección de Regulación, Vigilancia y Control de Alimentos, aumente sus recursos económicos para contratar más personal que le permita cumplir con su función de supervisión y sancionar a los expendedores de comida que no cumplan con los reglamentos vigentes.





## **CAPÍTULO I**

### **1. El derecho administrativo**

El derecho administrativo es una rama jurídica que debe de adaptarse con mayor intensidad a los distintos poderes y potestades de que dispone la administración pública, para asegurar que los mismos construyen, diseñan e interpretan sus funciones al servicio objetivo del interés general a partir de encuadrar sus actividades en el principio de la legalidad.

#### **1.1. El principio de legalidad.**

Existe el principio de legalidad porque el poder público, después de la Revolución Francesa, deja de adscribirse a la subjetividad y a la irracionalidad, para situarse en parámetros de objetividad y de racionalidad, de allí que un jurista del derecho administrativo tiene que estar muy familiarizado con las expresiones racionalidad y objetividad, si de verdad reconoce que se ha enterrado una versión subjetiva e irracional del poder, que situaba la fuente de aquel en el puro arbitrio personal, en la pura voluntad del dominio personal del Rey y que ahora existe un sistema de racionalidad del poder, en donde el poder se convierte, no en fin, sino en un medio para la mejora constante e integral de las condiciones de vida de la población, para lo cual, el poder emana del pueblo y se encuentra sujeto a la Constitución Política de la República.



“El poder necesita normas, necesita habilitaciones normativas para ejercerse, pues evidentemente las expresiones paladinas, genuinas y auténticas del poder son la objetividad y la racionalidad. El filósofo anglosajón John Locke dijo que en el Estado de Derecho lo fundamental es la racionalidad y todo lo que es irracionalidad es arbitrariedad. Cuando el poder no se puede explicar, cuando el poder no se puede objetivizar, cuando el poder no se puede motivar, cuando el poder se encuentra en ámbitos de oscuridad, de opacidad, de ambigüedad, de misterio, de penumbra o de confusión, estamos negando hacer posible que el poder sea objetivo, racional, humano”.<sup>1</sup>

Este predominio de la legalidad se debe a que el ejercicio del poder esté presidido por el derecho y no que el derecho sea la justificación del poder, pues si el derecho se convierte en la envoltura del poder, se está ante el gran fracaso del derecho; por eso es que el principio de legalidad sitúa las relaciones de poder en un contexto de objetividad, de motivación del acto y la norma administrativa.

“Una Administración democrática es de calidad cuando la motivación de los actos del poder de esa Administración es de calidad. En efecto, la motivación de un acto del poder, de un acto administrativo, es un trabajo arduo y muchas veces difícil, pero cuando se tiene la costumbre de buscar la manera de hacer entender ese acto a la colectividad y a la comunidad (sobre todo a sus destinatarios) se está ejerciendo la democracia en la realidad, en la cotidianeidad, porque el poder pertenecer a la

---

<sup>1</sup> Rodríguez-Arana Muñoz. Jaime. **El derecho administrativo en el siglo XXI**. Pág. 2.



comunidad, al pueblo, es de titularidad ciudadana y en modo alguno pertenece a los políticos o funcionarios”.<sup>2</sup>

Como se aprecia, es debido a este principio de legalidad, por el cual los órganos del Estado sólo pueden realizar aquellas atribuciones que les están expresamente señaladas en la Ley, logrando con ello dar protección a los particulares para que no se presente ningún tipo de abuso por parte de cualquier autoridad administrativa.

“Existe únicamente una sola excepción a este principio fundamental que es la facultad discrecional, esta facultad consiste en dar flexibilidad a la Ley para adaptarla a circunstancias imprevistas, o para permitir que la Autoridad Administrativa haga una apreciación técnica de los elementos que concurren en un caso determinado, aplicando de manera equitativa la Ley. Para el caso de aplicación de la Ley bajo esta facultad discrecional, la Autoridad debe de conducirse con cautela ya que si no lo hace, podría caer en supuestos que beneficien de manera ventajosa a los particulares o les otorguen derechos que representen beneficios sobre otros o frente a la misma Autoridad”.<sup>3</sup>

Sin embargo, debe entenderse que esta facultad discrecional no es ilimitada, sino que debe estar enmarcada dentro de la ley, tal como ordena el Artículo 154 de la Constitución Política de la República, en donde se establece que los funcionarios están sujetos a la ley y jamás superiores a ella.

---

<sup>2</sup> Altamira Gigena, Julio Isidro. **Lecciones de derecho administrativo**. Pág. 25.

<sup>3</sup> **Ibid.**



“El surgimiento del Derecho Administrativo se encuentra en Francia, a partir de la Revolución Francesa, la cual tenía como principal finalidad el terminar con el feudalismo. Si bien pueden considerarse como antecedentes históricos los Tribunales Administrativos franceses; no se puede suponer la existencia del Derecho Administrativo como tal. Puesto que el Derecho Administrativo como conjunto de normas o como disciplina que estudia a éstas, es relativamente nuevo.

La historia demuestra que el fenómeno estatal se ha desarrollado con apoyo en las Instituciones administrativas, las cuales han quedado sujetas en su organización y funcionamiento a una regulación jurídica conformada por las órdenes, reglas y disposiciones correspondientes, lo cual pudiera significar que, como conjunto de normas, el derecho administrativo proviene de tiempo inmemorial.

Continuando en este mismo orden de ideas, el nacimiento de este derecho en Francia, encuentra su mayor auge durante el siglo XVIII, como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del poder público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre.

“Una de las Instituciones jurídicas francesas, que más empuje proporcionó al desarrollo del Derecho Administrativo fue el Consejo de Estado Francés, el cual a través de su evolución logró que el Derecho Administrativo evolucionara junto con él. Cuando surge el Consejo de Estado Francés goza de una facultad de justicia retenida, que consistía



en el derecho que tenía el Rey de resolver él mismo la última instancia en cualquier proceso".<sup>4</sup>

Este período de predominio del Consejo de Estado francés, permitió la creación de tres instituciones fundamentales para el desarrollo del derecho administrativo moderno, siendo estas la servidumbre, el parlamento y los estados generales; la primera consistía en la adscripción de un ser humano a una extensión de tierra que se veía obligado a cultivar y de la cual no podía ser separado, de modo que era vendido o donado con ella.

El parlamento, se trataba de un tribunal de justicia con carácter soberano que conocía no solo de los asuntos que le estaban especialmente atribuidos, sino también de varios casos de apelación; mientras que los estados generales eran la asamblea constituida por los tres estamentos u órdenes reconocidos en Francia de ese tiempo, integrados por la nobleza, el clero y el denominado tercer Estado.

"En la segunda etapa evolutiva del Consejo del Estado Francés, evolución que debe mencionarse fue más por cuestiones históricas que por motivos jurídicos, comienza con la adjudicación a este órgano, de una justicia delegada, la cual consistía en la competencia para decidir en lo contencioso administrativo, lo que le permitió erigirse, en el más importante de los tribunales administrativos franceses y simultáneamente, en consejero del poder central".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> **Ibíd.**

<sup>5</sup> Juárez, Domingo. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 152.



Gracias a esta experiencia francesa, surge la separación de poderes, el cual comienza por ser dividido en una jurisdicción o poder judicial y la jurisdicción o poder administrativo, lo que luego le dará origen a la división de poderes en los tres organismo del Estado que son un producto del Estado moderno.

## **1.2. Definición de derecho administrativo**

Para diversos autores ha resultado complejo el tratar de conceptualizar el derecho administrativo, situación que se ha presentado por el carácter amplio de esta rama del derecho.

El principal problema al que se han enfrentado los teóricos al tratar de definir al derecho administrativo es, que él mismo abarca diferentes áreas y funciones; por eso es que algunos juristas consideran que el mismo regula la organización y funcionamiento del poder Ejecutivo, mientras que otros, que únicamente se encarga de la administración pública y de las personas administrativas que surgen de ella; por aparte, un tercer grupo, señala que esta rama jurídica será aquella que regule las relaciones del Estado con los particulares.

Sin embargo, dado que todas estas áreas forman parte del derecho administrativo, se puede sintetizar los aportes de los doctrinarios y establecer en esta tesis que esta rama jurídica por una parte, incluye el régimen de organización y funcionamiento del poder



Ejecutivo y por otra comprenda las normas que regulan la actividad del Estado, que se realiza en forma de función administrativa.

Siendo más amplia la definición, para que sea extensiva su cobertura teórica, se puede englobar todos los elementos expuestos en un listado donde se incorporen algunas de las principales líneas de contenido de esta disciplina, siendo solo algunas de ellas las siguientes:

- a) Criterio orgánico.- Hace hincapié en los entes administrativos.
- b) Criterio de la Actividad Administrativa.
- c) Corriente que atiende a las relaciones del Poder Ejecutivo con otros entes públicos y con los particulares.
- d) Criterio del Servicio Público”.<sup>6</sup>

Todas estas líneas sirven para expresar lo amplio que resulta ser el derecho administrativo, porque el mismo se enfoca en la estructura y organización del poder público encargado normalmente de realizar la función administrativa; asimismo, en el análisis de los medios patrimoniales y financieros de que la administración necesita para su sostenimiento, así como para garantizar la regularidad de su actuación y sobre la situación de los particulares con respecto a la administración pública.

“El derecho administrativo es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder Ejecutivo y sus

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*



relaciones, por lo que el derecho administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización, y funcionamientos de las diversas áreas de la administración pública de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares”.<sup>7</sup>

De lo anterior se desprende que las relaciones jurídicas en que interviene la administración con motivo de su organización y funcionamiento, están regidas por las normas del derecho administrativo; es decir, por normas del derecho público que en su conjunto son la totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y de las entidades administrativas entre sí.

Entendiéndose en esta tesis, que el derecho público consiste en el sistema normativo que regula la actuación del Estado en su accionar soberano y determina las relaciones e intereses que privan con sus gobernados, mediante la creación de los órganos y procedimientos pertinentes; es decir, que se integra por el ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre las personas y entidades privadas, con los órganos que ostentan el poder público, cuando estos últimos actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.

---

<sup>7</sup> *Ibíd.* Pág. 153.





“La característica del derecho público es que sus mandatos no se encuentran sujetos a la autonomía de la voluntad que pudiesen ejercer las partes; es decir no pueden ser modificados por las partes en uso legítimo de su autonomía de la voluntad, como sí ocurre en el Derecho Privado, porque son mandatos irrenunciables y obligatorios, en virtud de ser mandados en una relación de subordinación por el Estado en ejercicio legítimo de su principio de Imperio. La justificación es que regulan derechos que hacen al orden público y deben ser acatados por toda la población”.<sup>8</sup>

Como se puede apreciar, las características que predominan al definir al derecho administrativo es que el mismo es una rama del derecho público, que regula la actividad del Estado, así como las relaciones de la administración pública con las demás instituciones del Estado y con los particulares, lo cual implica la existencia de una disciplina jurídica especializada, con un objeto de estudio específico.

### **1.3. Las fuentes del derecho administrativo**

Se considera como única fuente del derecho administrativo guatemalteco a la ley, porque el principio de legalidad establece, que los funcionarios y empleados públicos solo pueden hacer lo que la ley les ordena, por lo que no pueden actuar en base a la costumbre ni a los principios generales del derecho; sin embargo, se debe recordar que una fuente que establece la doctrina es la jurisprudencia, la cual si emana de la Corte

---

<sup>8</sup> Rivera, Julio César. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 12.



de Constitucionalidad es fuente de derecho, porque se convierte en ley para la administración público.

Aún con lo expuesto, por razones doctrinarias se explicarán la costumbre y los principios generales del derecho como fuentes doctrinarias del derecho administrativo a nivel general, porque en algunos países como Bolivia si se acepta a la costumbre como fuente del derecho administrativo.

“La costumbre consiste en el reconocimiento expreso o tácito del Estado, hecho a través de sus órganos legislativos, jurisdiccionales o administrativos de la fuerza obligatoria de ciertos usos o formas de comportamiento, que adquieren el carácter de normas jurídicas similares a los preceptos legislados. Es decir, que ha de entenderse la misma, una norma de conducta creada en forma espontánea por una colectividad o grupo social y aceptada voluntariamente por los individuos”.<sup>9</sup>

Doctrinariamente también existe una postura que se opone a considerar a la costumbre como fuente del derecho administrativo, porque la misma no se encuentra reglada ni normada, aun cuando se acepta que la misma, en otras esferas del derecho, como el social, puede tener una función interpretativa, la cual es establecida en presencia de ley, bien compensatoria, adoptada en ausencia de la ley y por último la costumbre abrogativa que se opone a la ley, lo cual consideran no sucede con la rama jurídica que regula lo público.

---

<sup>9</sup> De Pina Vara, Rafael. **Derecho administrativo**. Pág. 78.



“Un Derecho fundamentalmente positivista, integrado en su mayor parte por normas escritas de origen burocrático y producto de una actividad reflexiva, como es en esencia el Derecho Administrativo, no podía por menos que ofrecer resistencia a la admisión de la costumbre como fuente jurídica caracterizada por dos elementos de origen social o popular en uso o comportamiento reiterado y uniforme y la convicción de su obligatoriedad jurídica”.<sup>10</sup>

En esta tesis se comparte esta opinión, por lo que en la misma se considera que la costumbre es una fuente de derecho, más no del derecho administrativo, porque constitucionalmente se establece que el ejercicio del poder público en Guatemala está sujeto a las limitaciones señaladas en la Constitución Política de la República y en la ley; lo que implica que en el régimen guatemalteco, los poderes públicos solamente obran en caso de estar autorizados expresamente por una Ley, por lo que la costumbre no puede tener aplicación en lo que se refiere a la competencia de los funcionarios.

Tampoco se utiliza la costumbre cuando el funcionario actúa en uso de facultades discrecionales, puesto que éstas implican la aplicación de un correcto arbitrio para decir que es lo que más le conviene al interés público, y no siempre coincide la costumbre con los intereses colectivos.

Aunque existen países que si han logrado incorporar la costumbre como fuente del derecho administrativo, en Guatemala no se ha logrado insertar del todo, de hecho solo

---

<sup>10</sup> **Ibid.**



existe alusión a la costumbre en el texto constitucional donde se hace referencia a los pueblos indígenas, facultando que la regulación y organización de una comunidad integrante de un pueblo indígena puede ser determinada por sus usos, costumbres y prácticas tradicionales, pero aparte de esta excepción, la costumbre carece de toda fuerza normativa en la administración pública.

Para algunos autores la jurisprudencia presenta la misma problemática que la costumbre; sin embargo, sí se considera que la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad es fuente de derecho administrativo, fundamentalmente las sentencias sobre procesos contenciosos administrativos y obviamente sobre acciones constitucionales de amparo vinculados con el ejercicio del poder público.

“La palabra jurisprudencia tiene diferentes acepciones, en la actualidad se denomina como la interpretación que la autoridad judicial da ordinariamente a una Ley, y así se opone la jurisprudencia a la doctrina como expresión de la ciencia. Cabe resaltar que la función de la Jurisprudencia no es la de crear derecho sino la de interpretar el formulado por el legislador. Toda vez que la jurisprudencia está constituida por normas jurídicas generales creada por uno o varios tribunales específicos”.<sup>11</sup>

Aún cuando la jurisprudencia no debe considerarse como una fuente, porque la función judicial de donde proviene no tiene por finalidad crear el derecho, sino aplicarlo en los casos en que haya contención, es de recordar que en el caso específico de la creada

---

<sup>11</sup> **Ibid.** Pág. 79.



por la Corte de Constitucionalidad, después de tres fallos contestes, ingresa al ordenamiento jurídico guatemalteco como obligatorio, lo cual implica que sólo cuando cumple con los requisitos de ley para ser jurisprudencia tiene esa fuerza legal, de lo contrario, las sentencias no jurisprudenciales de la Corte pueden ser utilizadas en la actividad discrecional con la que para casos específicos, actúa la autoridad administrativa, para que le pudieran dar soporte a su toma de decisiones, logrando con ello contar con análisis jurídicos que se requiere.

Como última fuente del derecho administrativo que se menciona en este apartado, se encuentran los principios generales de derecho.

“Los principios generales del derecho se apoyan en tres ideas específicas: Principialidad, Generalidad y Juridicidad. La principalidad, es una idea que apoya el origen, el principio, la razón fundamental sobre la cual se procede al discurrir sobre cualquier materia. La generalidad, esta alude al género en oposición a la especie, hace referencia a lo común en los individuos de una especie. Esta generalidad es considerada una característica de la Ley y de las demás normas jurídicas que representa su aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado. La Juridicidad, es la propensión a preferir los arreglos y soluciones de estricto derecho en las cuestiones sociales y políticas”.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Parada, Ramón Antonio. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 45.



Se entiende, entonces, que los principios generales del derecho son criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado, que se presentan en la forma concreta, cuya eficacia como norma supletoria de la ley depende del reconocimiento expreso del Legislador.

“La expresión principios generales de Derecho suele usarse con diversos sentidos:

- a) Como norma muy general, entendiéndose por tal que regula un caso cuyas propiedades son muy generales.
- b) Como norma redactada en términos particularmente vagos.
- c) Como directriz o norma programática, esto es, norma que estipula la obligación de perseguir determinados fines.
- d) Como norma que expresa los valores superiores de un orden jurídico
- e) Como norma dirigida a los órganos de aplicación al derecho y que señala con carácter general, como se debe seleccionar la norma aplicable.
- f) Como enunciado o máxima de la ciencia jurídica que permite la sistematización del orden jurídico o de una parte del mismo”.<sup>13</sup>

Partiendo de estas características, se considera que los principios que tienen más relación directa con el derecho administrativo, porque acá se considera que aún cuando existen diversas clases no todas son de aplicación al desarrollo de la materia objeto de este estudio, son el de buena fe, el de moralidad, del debido proceso y el de seguridad jurídica.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*



“El principio general de buena fe consiste en un estado mental de honradez, de convicción a la verdad o exactitud de un asunto. Este principio es conocido también como probidad. Este principio predica la concordancia entre el acto y la conciencia, en cuya virtud se adquieren derecho o beneficios, o bien se liberan responsabilidades o cancelan deberes”.<sup>14</sup>

En la práctica, este principio se orienta a establecer la importancia que tiene en la administración pública, que los funcionarios y empleados públicos realicen sus funciones en beneficio de la comunidad y no de intereses particulares, tal como se establece en el segundo párrafo del Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al regular que los servidores públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno, debido a la importancia legal que tiene el servicio que brinda la administración pública, por lo que la buena fe implica que los administrados deben confiar que las decisiones estatales se toman en base a los intereses de la mayoría de la población, especialmente las que son de orden público, porque debe prevalecer lo social sobre lo particular.

“El Principio de debido proceso. Es un principio jurídico de carácter procesal según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso”.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> **Ibid.** Pág. 46.

<sup>15</sup> **Ibid.**



Este principio se orienta a establecer que hay una prohibición de afectar los derechos de los gobernados sin cubrir ciertos requisitos como sería el respeto a la garantía de audiencia.

“El principio de moralidad administrativa. Conforme a este principio, en el ejercicio de sus funciones, la conducta de los servidores públicos adscritos a la administración pública debe ajustarse a la ética, es decir actuar apegados a la moral, a la verdad, a lo que debe ser. Esta conducta de los Servidores Públicos debe ser tanto en sus relaciones con sus jefes como con los administrados”.<sup>16</sup>

Como se puede apreciar, este principio tiene relación con el de buena fe, puesto que ambos se orientan a establecer que la función pública debe llevarse a cabo apegada a la ley y prevaleciendo el interés general de la población.

“El principio de seguridad jurídica. Es la certeza práctica del Derecho, y al mismo tiempo este principio es considerado como uno de los pilares de la convivencia social, es la garantía que se da al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques, y si llegaran a suscitarse le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación de los posibles daños ocasionados”.<sup>17</sup>

Aún cuando los principios generales del derecho no son fuente directa del derecho administrativo, se constituyen en una fuente indirecta, puesto que orientan el quehacer

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.





de los servidores públicos, a partir de la importante tarea que los mismos tienen para lograr cumplir con los fines del Estado y garantizar que la administración pública actúe apegada a la ley.

#### **1.4. Relación del derecho administrativo con otras ramas del derecho**

Establecer la relación del derecho administrativo con otras ramas, tiene por objeto encuadrar esta rama en comparación con otras con las cuales existen problemas concretos de importancia práctica.

La primera y principal relación del derecho administrativo, es con el derecho constitucional, porque es de éste, a través de la Constitución Política de la República, de donde emanan todas las demás ramas del derecho, por lo que el derecho administrativo no podía ser la excepción.

Definitivamente al mencionar la Constitución Política de la República, se encuentra que en el Artículo 153 se establece el principio de la supremacía de la ley, lo que coloca al derecho administrativo en una calidad de subordinación y no de colaboración como se dará con otras ramas, cabe señalar que esta subordinación no le resta autonomía al derecho administrativo, pero no se puede perder de vista que será el derecho constitucional el que fijará los lineamientos generales para la actuación de la administración pública.



“Existen tres tipos de relaciones que son consideradas como las principales:

- a) Hay principios generales de derecho que si bien se hallan más fuertemente protegidos por encontrarse en la Constitución, no son exclusivos del derecho constitucional. Son parte de los principios mínimos del orden jurídico universal.
- b) Hay disposiciones de derecho administrativo que están contenidas en la Constitución Política.
- c) En cuanto a las que se consideran típicamente de derecho constitucional su aplicación en derecho administrativo es necesaria, ineludible y éste aparece como una prolongación de aquél; no puede prescindir de esas normas y se consustancia con ellas”.<sup>18</sup>

Entre las disposiciones que se encuentran contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, resalta por su relevancia en el mundo moderno, la protección de los derechos humanos, ya que las reglas referentes a este tema deberán ser acatadas y respetadas en la práctica de la administración pública y tales reglas encuentran su base en el texto constitucional.

Por otra parte, existe un fuerte vínculo del derecho administrativo con el derecho civil.

“Se considera que en parte el Derecho Administrativo surge como resultado de la propagación de las excepciones a las normas de Derecho Civil, resultando con ello que se dé una constante aplicación del Derecho civil a las actividades, a las áreas administrativas del Estado y al ejercicio de la Función Administrativa, a través del

---

<sup>18</sup> Ruíz Manero, Juan. **Derecho administrativo**. Pág. 65.



Código Civil el Estado reconoce los principios Generales del Derecho, considerados como fuente del Derecho Administrativo, mientras que el Derecho Administrativo hará uso constante de figuras propias del Derecho Civil como serían la donación, los contratos, las asociaciones y otras”.<sup>19</sup>

Sin embargo, es de considerar que en Guatemala, el mayor punto de contacto existente entre estas dos ramas, es el consistente en determinar las condiciones en las cuales el derecho administrativo admitirá los preceptos del derecho civil; además, no debe olvidarse que en el derecho administrativo interesa el bien público, por encima de los intereses privados que tutela el derecho civil; asimismo, se relacionan porque para la validez de figuras legales reguladas en el Código Civil, debe intervenir una autoridad estatal como el Registro Nacional de las Personas.

Otra rama con la que encuentra vinculación el derecho administrativo, es el derecho electoral; el cual es una parte del derecho constitucional que regula todo lo relativo a elecciones, se encuentra sustentado en diversos principios que es de donde se origina una importante relación con el derecho administrativo; con esta rama tiene una relación de colaboración diferente a la que mantiene con el derecho civil, puesto que se respeta la autonomía concedida a cada una y se dedican únicamente a complementarse entre sí.

---

<sup>19</sup> *ibíd.*



“Con el Derecho Mercantil la relación se da con el surgimiento de la empresa de participación estatal mayoritaria puesto que el Estado se apoya en los moldes del Derecho Societario Mercantil, especialmente en lo que se refiere a Sociedades Anónimas y Sociedades de Responsabilidad Limitada, utilizando también los contratos mercantiles para regular sus manifestaciones de voluntad las figuras de esta Rama del Derecho tienen un uso intensivo por parte del Estado, aunado a esto no se puede dejar de lado que el Estado efectúa intensas operaciones de carácter comercial”.<sup>20</sup>

En el caso guatemalteco, la relación se manifiesta principalmente por el carácter estatal de los registros, tal como sucede con el Registro Mercantil, en donde para tener validez las figuras jurídicas del derecho mercantil como las sociedades, las mismas deben encontrarse inscritas en esta dependencia estatal, la cual se encuentra estructurada para actuar como parte de la administración pública.

El derecho laboral, no puede quedar fuera de este catálogo de ramas del derecho relacionadas con el área administrativa, puesto que se relacionan por diversos motivos como serían la regulación de la estructura orgánica de las autoridades laborales, la inspección general de trabajo, las responsabilidades y sanciones administrativas, el registro de los sindicatos, el depósito de los contratos colectivos de trabajo y de los reglamentos interiores de trabajo, entre otras.

---

<sup>20</sup> **Ibíd.**



El derecho laboral rige todas y cada una de las áreas que originen relaciones de subordinación económica por empleo y el derecho administrativo regula que estas relaciones se encuentren desarrolladas dentro del marco legal.

Por último se menciona al derecho procesal, como una rama indispensable para el derecho administrativo ya que con ella se da una relación de supletoriedad para los procedimientos de creación y ejecución del acto administrativo, así como para la impugnación de este en su caso.





## CAPÍTULO II

### 2. El derecho administrativo sancionador

Las infracciones y sanciones administrativas han planteado una serie de problemas, especialmente lo relacionado con la existencia de este poder punitivo en manos de la administración pública y el alcance y contenido de los principios a los cuales se encontraría sometida en sus aspectos sustantivos y procedimentales.

“Por eso no es de extrañar que algunos autores sostengan que la distinción entre la pena penal, la administrativa y la disciplinaria ha llegado a constituir un problema cuyas consecuencias prácticas son graves y cuya solución teórica, entre tanto, dista de ser unánime y satisfactoria, no advirtiéndose con claridad una línea divisoria que separe a estas dos potestades”.<sup>21</sup>

Por tal razón, en este apartado de la tesis se describirá la naturaleza, sentido y fundamentos de las sanciones administrativas en el derecho administrativo, teniendo presente que la potestad punitiva del Estado encuentra en el derecho penal como su máxima expresión, sometándose su aplicación a una serie de garantías, muchas de las cuales se encuentran atenuadas o en el ámbito de la administración pública del Estado guatemalteco.

---

<sup>21</sup> Rodríguez, Luís Fernando. **Bases para distinguir entre infracciones criminales y administrativas.** Pág. 117.



Para el desarrollo de este estudio, se comenzará por un análisis de las diversas tesis y posiciones dogmáticas que se han formulado sobre la materia y luego se abordarán los planteamientos sobre la autonomía del derecho administrativo sancionador respecto del derecho penal.

## **2.1. Características de las sanciones administrativas**

Constituye un hecho fuera de discusión que la potestad punitiva en manos de la administración pública ha resistido los cambios políticos y diversos momentos históricos, manteniéndose con una intensidad creciente hasta el presente, razón por la cual no resulta posible vislumbrar su desaparición, tal como se pretendió hacer bajo los clásicos principios de la revolución liberal que buscaban un derecho penal legalizado y judicializado.

“Hay diversos factores que han determinado la persistencia y crecimiento de un poder punitivo en manos de la Administración, en donde la doctrina y la literatura especializada han dado cuenta con detalle de fenómeno. No es solo una cuestión de carácter histórico que permite explicar su existencia, ya que también existe una determinación expresa del legislador en orden a seguir por dicho camino, con el objeto de asegurar una intervención oportuna y eficaz de los órganos del Estado mediante la Administración frente a los riesgos y peligros que conlleva una sociedad más compleja





y con una capacidad de obrar y, en su caso, de generar una situación de peligro inimaginable en la historia de la civilización”.<sup>22</sup>

Como se puede apreciar, no es solo que hayan quedado desperdigadas algunas normas heredadas del antiguo régimen español y luego colonial que entregan a la administración pública moderna estos poderes punitivos; sino que corresponde a una necesidad creciente, frente a un aparato judicial cuya capacidad se encuentra superada para asegurar una actuación oportuna de los poderes públicos frente a las conductas que se desencadenan al interior de la sociedad.

La doctrina ha enfrentado el tema de la naturaleza de las infracciones o contravenciones administrativas, especialmente con el objeto de poder hacer el deslinde de los delitos y las penas.

Debido a que se trata de un tema generalmente conocido, se expondrán las doctrinas que han tratado de dar una respuesta a este problema, siendo estas la propuesta centrada en el derecho penal de policía; la tesis del derecho penal administrativo, la teoría formalista o de la identidad ontológica de estos ilícitos y **la teoría del derecho penal colateral**, en donde cada una ha contribuido a la discusión doctrinaria sobre los alcances y distinciones entre lo sancionador de la administración pública y su diferencia con el orden penal del Estado, así como la relación entre estos dos elementos en la práctica punitiva y sancionadora del aparato estatal.

---

<sup>22</sup> **Ibíd.**



### 2.1.1. El derecho penal de policía

El problema de la naturaleza de las sanciones administrativas y los elementos que permiten distinguirlas de las sanciones penales fue una cuestión que atrajo la atención de los juristas bajo el influjo de la ilustración y del iusnaturalismo en lo que se denominó el derecho penal de policía, que se desarrolla a partir del acotamiento del concepto de policía, cuyo desarrollo y evolución decantó en las diversas técnicas de intervención que tienen por objeto la prevención y la seguridad frente a los peligros.

“No se debe olvidar que bajo el Estado absoluto los asuntos de policía constituían un ámbito separado del orden jurídico, donde la Administración llegó a gozar de un enorme espacio de libertad, pues las determinaciones que se adoptaran en esta materia eran inapelables”.<sup>23</sup>

Así las cosas, el análisis de la cuestión no dejaba de ser irrelevante supuesta la delimitación entre asuntos jurídicos, sometidos a control judicial y asuntos administrativos, propios de la policía, aunque siempre quedaba un generoso espacio para la discrecionalidad de la administración pública de ese tiempo.

En este período, la teoría del derecho natural distinguió la figura del delito natural, como ataque a los derechos subjetivos de titulares individuales, respecto de las infracciones que constituían únicamente un injusto policial, creado solo por el Estado y, por tanto, no un injusto natural o genuino.

---

<sup>23</sup> *Ibíd.* Pág. 118.



“Uno de los principales exponentes de la teoría del Derecho penal de policía fue Feuerbach, quien sostuvo que las infracciones de policía, en la mayoría de las veces, comprenden acciones que son moral y jurídicamente indiferentes, pues constituyen en sus prescripciones inventos de la policía reinante *pro tempore*, en cambio los preceptos del genuino Derecho penal criminal rigen en todo lugar y todo tiempo. Sin embargo, casi al final de su vida se replantea la idea de la existencia de un Derecho penal de policía independiente, llegando a sostener que las infracciones de policía podrían significar la aplicación de auténticas penas”.<sup>24</sup>

Esto quiere decir que para delimitar el injusto criminal del de policía, se debe centrar la distinción en el objeto, donde los delitos se orientan para su sanción en los injustos, mientras que las infracciones de policía tienen a priorizar lo socialmente peligroso.

“A fines del siglo XIX la doctrina alemana mantuvo las categorías de la teoría del Derecho penal de policía, cuya distinción con los delitos se hace en base a dos binomios: lesión del derecho/puesta en peligro del derecho; injusto real/injusto posible. No obstante, en definitiva la doctrina terminó negando la existencia de un Derecho penal de policía distinto del criminal. Así, Binding denominó a la legislación de policía como auténtica legislación penal, centrado en la idea que el Derecho penal castiga determinadas acciones por atacar un bien jurídicamente protegido, de lo cual no escapa el Derecho penal de policía”.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Santamaría Pastor, Juan Antonio. **Fundamentos de derecho administrativo**. Pág. 700.

<sup>25</sup> **Ibid.**



La superación del derecho penal de policía se va a producir con su asimilación por el derecho penal propiamente tal, al establecerse un proceso judicial común para todas las acciones punibles.

### **2.1.2. La teoría del derecho penal administrativo**

La teoría del Derecho penal administrativo surge al paso de una mayor intervención del Estado, producto de la revolución industrial, la inmigración importante de la población desde el campo a la ciudad, el surgimiento de la clase asalariada y el crecimiento de las ciudades, entre otros, lo que en su conjunto determina un cambio sustantivo en la conformación de la sociedad, dando lugar a lo que se denominará como Estado social o de bienestar, en donde el aparato público pasa a cumplir una función más amplia destinada a cuidar y asegurar el bienestar de la comunidad, frente al liberal que resguarda los derechos individuales o bienes jurídicos ante los peligros; es decir, se pasa de una visión donde predominaban los intereses individuales hacia una con preeminencia del beneficio social, por lo que el Estado debía implementar acciones que favorecieran a la mayoría.

“El concepto de Derecho penal administrativo está estrechamente ligado a la figura de James Goldschmidt. En esta tarea este autor encontró en el pensamiento de diversos autores los elementos necesarios para desarrollar, en el marco de la teoría de la Administración y del Derecho administrativo, sus concepciones respecto del poder punitivo de la Administración. Además, su pensamiento ha sido de gran influencia tanto



“El concepto de Derecho penal administrativo está estrechamente ligado a la figura de James Goldschmidt. En esta tarea este autor encontró en el pensamiento de diversos autores los elementos necesarios para desarrollar, en el marco de la teoría de la Administración y del Derecho administrativo, sus concepciones respecto del poder punitivo de la Administración. Además, su pensamiento ha sido de gran influencia tanto en el Derecho alemán como italiano, siendo de referencia obligada en la literatura española y latinoamericana”.<sup>26</sup>

En términos generales, esta propuesta doctrinaria destaca los deberes que tiene el hombre como miembro de una comunidad, lo cual le impone obligaciones en la prevención de peligros y en la promoción del bienestar, materias que están a cargo de la administración pública.

“Estos deberes se distinguen de aquellos que le corresponden al particular como individuo, en donde se manifiesta su libertad o poder-querer (orden jurídico) y cuya infracción es sancionada por el Derecho penal judicial. Así es posible distinguir entre los deberes en el marco de un orden jurídico, que supone la libertad de la persona, y los deberes que emanan de la Administración, que supone la pertenencia a una comunidad y, por tanto, el deber de asegurar su buen orden. En el primer caso, el fin del derecho es proteger las esferas humanas de voluntad y en el segundo la promoción del bien público y estatal”.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> **Ibíd.**

<sup>27</sup> **Ibíd.** Pág. 700.

Como se puede apreciar, esta separación conlleva establecer diferencias entre una y otra infracción, así como las consecuencias jurídicas que derivan de aquellas y explicar la separación que existe entre justicia y administración pública.

“En los delitos el elemento característico es la antijuridicidad, que se traduce en un daño de bienes jurídicos portadores individuales de voluntad (*damnum emergens*), mientras que la violación de las infracciones administrativas conlleva una antiadministratividad, que se traduce en no alcanzar un objeto o meta impuesto por la Administración, como es el bienestar público (*lucrum cesans*). En este sentido, la antiadministratividad es la peculiar omisión del apoyo a la Administración del Estado dirigida a la promoción del bien público”.<sup>28</sup>

Se debe entender que esta separación no es absoluta, sino relativa, pues bien puede ocurrir que una infracción administrativa se convierta en delito, como consecuencia de elevar a la forma de bien jurídico determinados bienes públicos, para mantener el orden jurídico. De esta forma, se puede entender que la sanción se determina en función de si los bienes jurídicos son primarios o secundarios, lo cual dependerá de las concepciones locales y temporales, considerando que se aprecia en la historia que existen pocos delitos jurídicos que no hayan recorrido el estadio de los delitos administrativos.

“El derecho penal administrativo es el conjunto de aquellos preceptos por medio de los cuales la Administración del Estado a la que se ha confiado la promoción del bien

---

<sup>28</sup> Mattes, Héctor Eduardo. **Problemas de derecho penal administrativo**. Pág. 144.



público o del Estado, enlaza, dentro del marco de la autorización jurídico estatal, en forma de preceptos jurídicos, una pena como consecuencia administrativa a la contravención de un precepto administrativo como tipo. En este sentido, la pena administrativa es propia de la actividad administrativa y es aplicada por la Administración del Estado mediante un acto administrativo”.<sup>29</sup>

Como se puede apreciar, esta definición aleja lo sancionatorio de la administración pública de lo penal propiamente dicho, en donde el primero es un fenómeno del derecho administrativo, porque es consecuencia de la omisión del ciudadano en su deber de apoyo o de ser auxiliar de la administración pública.

“La pena administrativa constituye un poder penal peculiar, incluso originario de la Administración, cuya aplicación o castigo no corresponde a la autoridad judicial. Sin embargo, no debiera ser la Administración misma la que debe aplicar estas sanciones, sino que tribunales administrativos, como un mecanismo de protección y garantía de los ciudadanos, porque se debe separar los ámbitos del Derecho penal judicial o de justicia frente al Derecho penal administrativo, dotado de elementos que permiten reconocer su autonomía, postulando que las contravenciones administrativas debían ser sancionadas por la propia Administración”.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> **Ibíd.**

<sup>30</sup> **Ibíd.**



### 2.1.3. La tesis formalista

Las denominadas tesis formalistas se han formulado a partir de una crítica de las dos propuestas sustanciales descritas, diferenciándose de ellas, porque esta parte de un antecedente previo e inamovible como es considerar que la imposibilidad de distinguir desde un punto de vista sustantivo entre delitos y penas, por una parte e infracciones y sanciones administrativas por otra.

“El análisis histórico y comparado pone de relieve que muchas veces una acción criminal es tratada en otro tiempo y lugar como infracción administrativa, esta circunstancia da cuenta que la configuración de una y otra depende siempre de la libre disposición del legislador y, por tanto, se pierden inútiles esfuerzos tratando de determinar qué figuras delictivas corresponden al Derecho penal criminal y cuáles al Derecho penal administrativo”.<sup>31</sup>

Al analizar lo citado, se entiende que imponer las infracciones administrativas es una potestad entregada expresamente por el legislador, quien configura el ilícito, determina la sanción y entrega su conocimiento y determinación a la administración pública, en donde su aplicación requiere de un procedimiento administrativo previo al cual se debe sujetar cada una de sus etapas y la determinación de la infracción, la responsabilidad y la correlativa sanción se establece mediante un acto administrativo. Esto significa que el derecho positivo, al repartir la competencia entre los tribunales y las autoridades

---

<sup>31</sup> **Ibíd.** Pág. 145.





administrativas, no haría sino dar satisfacción a una necesidad derivada de la naturaleza del hecho sometido a la sanción penal.

La solución planteada por esta tesis parece ser, desde un punto de vista lógico, incuestionable. La idea de que los ilícitos administrativos no dan lugar a una lesión o al peligro concreto de un bien jurídico, como ocurre con los delitos, es sumamente válido, pues da a entender que estas conductas serían indiferentes desde un punto de vista social.

“Bien señala Welzel, que el legislador no establece sus mandatos o prohibiciones para ejercitar la obediencia de los ciudadanos, sino para crear un estado de situación valiosa, o impedir la producción de un daño. Además, la tesis sustancialista necesariamente excluyen del ámbito de los ilícitos administrativos el concepto de bien jurídico, colocando como objeto de protección el interés de la Administración, siendo que es muy difícil separar cuando está en juego dicho interés o un bien jurídicamente valioso”.<sup>32</sup>

Como se puede apreciar, en definitiva, la sanción administrativa es en muchos casos expresión de un juicio de sin valor social de una determinada conducta, por lo cual mal se puede profesar su indiferencia valorativa y, menos aún, centrar en este elemento la distinción con los delitos.

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*



sosteniendo que esto corresponde a un dato empírico, que da cuenta de la forma como ha actuado el legislador, pero nada impide que en el futuro cambie de parecer en esta materia, alterando estos elementos”.<sup>33</sup>

Lo expuesto permite establecer que la discusión no es solo una cuestión dogmática, ya que en este caso también entran otros principios y normas de naturaleza política, especialmente las tradicionales garantías que por siglos se han ido forjando en el ámbito del derecho penal.

“Una variante importante de este pensamiento lo constituye la tesis cuantitativa, según la cual es la gravedad de la sanción la que determina si estamos frente a un delito o a una mera infracción administrativa. Esto supone que corresponde al legislador trazar la frontera entre ambas, valorando la gravedad de la conducta y estableciendo la sanción correlativa. Esta es la posición planteada por importantes autores alemanes, como Roxin y Jakobs. En el mismo sentido se pronuncia en España José Cerezo Mir. Sin embargo, siempre subyace a esta tesis cierta idea sustancialista que apunta a la significación ético-social del injusto, sobre todo cuando no se reconocen los límites que tendrán en esta tarea”.<sup>34</sup>

Lo expuesto anteriormente es muestra de lo insatisfactorio que resulta la tesis formalista, pues exige algunas matizaciones de no menor envergadura, para comprender desde el punto de vista jurídico la existencia de dos manifestaciones del

---

<sup>33</sup> Merkl, Antonio. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 347.

<sup>34</sup> **Ibid.**



poder punitivo del Estado, la función y límites que tiene el legislador en la configuración de estos ilícitos y, especialmente, las garantías que tienen las personas frente al ejercicio del derecho punitivo estatal.

#### **2.1.4. La teoría del derecho penal colateral**

La teoría del derecho penal colateral plantea que el problema de la diferencia entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, debe ser analizado desde la perspectiva del derecho del Estado, considerando las funciones y deberes que el ordenamiento jurídico le ha impuesto, tales como el bien común; así como los instrumentos necesarios para cumplir dicha función, en donde se toma en cuenta las dependencias públicas creadas para el efecto.

Estas exigencias han llegado a un crecimiento exponencial frente a una sociedad que se ha hecho más compleja desde la revolución industrial llegando a lo que se ha denominado la moderna sociedad del riesgo.

Todo lo anterior ha demandado una intervención decidida del Estado mediante una acción oportuna y eficaz, la que muchas veces no se encuentra en la naturaleza, dinámica y ritualidad propia de los procesos judiciales y que exige, por lo tanto, asumir tal función por medio de sus órganos administrativos, dejando para una segunda fase el control jurisdiccional.



Todo lo anterior ha demandado una intervención decidida del Estado mediante una acción oportuna y eficaz, la que muchas veces no se encuentra en la naturaleza, dinámica y ritualidad propia de los procesos judiciales y que exige, por lo tanto, asumir tal función por medio de sus órganos administrativos, dejando para una segunda fase el control jurisdiccional.

“Esta nueva realidad coloca a la actividad judicial en una función subsidiaria, especialmente en lo que se refiere al Derecho penal, respondiendo a la idea de que la represión criminal tiene el carácter de *ultima ratio* frente a las otras medidas que puede adoptar el Estado para satisfacer y proteger determinados valores y bienes constitucionales”.<sup>35</sup>

Asimismo, es de tomar en cuenta que también existe una mayor sensibilidad y valoración de determinados bienes vitales que miran la sociedad en su globalidad, los que han hecho que conductas que provocan una amenaza cierta o posible atentado a las mismas, exijan no solo una represión por la vía administrativa, sino también por la vía penal.

“Esta nueva realidad y su consecuencia jurídico-legal, es lo que se ha denominado como el Derecho penal en expansión, que tiende a abandonar los principios clásicos del Derecho penal y que asume la tipificación de nuevas conductas que puedan significar

---

<sup>35</sup> *Ibid.* 348.



un atentado a bienes jurídicos que miran a la sociedad en su conjunto, como el medio ambiente, el urbanismo, la salubridad pública, el mercado, etc.”<sup>36</sup>

Según lo analizado, esta propuesta doctrinaria considera que lo determinante en estas conductas es la visión global, sistémica o estructural, es decir, interesan las grandes cifras o analizar los comportamientos desde una perspectiva macro social, de ahí que la conducta individual no tiene la capacidad de afectar esas grandes cifras, pero sí lo tendrá la acumulación de ellas.

“Por lo tanto, frente al Derecho penal nuclear nos encontramos con un Derecho penal colateral, también denominado Derecho penal de segunda velocidad, el cual se caracteriza porque en su mayoría castiga conductas que representan un mero peligro abstracto de bienes supraindividuales, es decir, el tema de la lesividad cede su importancia frente a normas o reglas que establecen estándares de funcionamiento en los sistemas sociales que deben ser respetados”.<sup>37</sup>

Esta diferencia se puede apreciar si se tiene como ejemplo el tema en materia tributaria y aduanera, en donde una evasión no pone realmente en peligro las finanzas públicas, sino que es el efecto sumativo de dicha conducta la que puede ser lesiva para este bien jurídico.

---

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.



Según lo expuesto, resulta evidente la estrecha cercanía que tienen las infracciones administrativas con el derecho penal colateral, a un punto tal que sería posible predicar la existencia de una identidad de fundamento y de fin entre ambas categorías de ilícitos. Más aún, siendo así, es posible separar la existencia de un derecho penal principal, compuesto por delitos que lesionan bienes jurídicos individuales o los colocan en una situación de peligro concreto frente a un derecho penal secundario, de segundo orden o colateral, en donde el legislador puede comprender ilícitos penales e ilícitos administrativos, que se caracterizan por configurar conductas de peligro abstracto de bienes jurídicos supraindividuales.

“La distinción entre derecho penal nuclear y colateral permite comprender cómo juega la potestad punitiva del Estado en la configuración de los ilícitos, en la medida que el legislador castiga las conductas consideradas en el Derecho penal nuclear solo por la vía penal, mientras que en el caso del Derecho penal colateral, sigue criterios de eficacia u oportunidad para determinar qué conductas serán sancionadas por la vía judicial (delitos) o administrativa (infracciones)”.<sup>38</sup>

Lo planteado por el autor citado, permite exponer que aquellos ilícitos que tienen por objeto la protección del medio ambiente, la libre competencia, el urbanismo, el mercado financiero, entre otros, bien pueden ser sancionados por la vía penal o por la vía administrativa, cuestión que no plantea mayores objeciones en el marco de una política pública que tiende a lograr determinadas metas y objetivos, en donde la potestad

---

<sup>38</sup> *Ibid.* Pág. 349.



punitiva del Estado aparece como uno de los instrumentos que necesariamente se orienta a dicha finalidad.

Es decir que para esta doctrina, los delitos contra la vida, la integridad física y el patrimonio constituyen parte de este espacio del derecho penal nuclear, por lo cual resulta hasta algo inimaginable que estos puedan ser entregados al conocimiento y aplicación por parte de órganos administrativos.

En uno y otro camino se tendrá que tener presente la relación directamente proporcional que se produce entre la gravedad de la sanción que se pretende aplicar y las garantías que amparan la posición del particular.

Tal como se ha expuesto, parece del todo lógica y razonable la forma como se conforma el abanico de opciones que tiene el legislador al momento de regular los delitos penales y las faltas administrativas, porque tiene en cuenta, fundamentalmente, la gravedad del acto para establecer el ámbito donde debe resolverse la situación de la persona considerada como sujeto activo del mismo, en donde resulta que si lo realizado no afecta un bien jurídico tutelado o no tiene alto impacto social, la sanción es fundamentalmente administrativa.



## **2.2. El derecho administrativo sancionador como disciplina autónoma al derecho penal**

El presupuesto básico que permite establecer una autonomía del derecho administrativo sancionador respecto al derecho penal, es considerar que los delitos, las penas, las infracciones y las sanciones administrativas, forman parte de un tronco común y, por tanto, sujeto a principios que también son comunes.

“Los principios y notas que le darían esta particular autonomía al Derecho administrativo sancionador, como ocurre con el principio de legalidad y la tipicidad, centrado en la formulación de los tipos infraccionales, o el principio de culpabilidad, que considera el gran número de ilícitos administrativos frente al breve repertorio de ilícitos penales, lo que es determinante en las posibilidades de conocimiento de las mismas”.<sup>39</sup>

Se comprende que, al llevar a cabo el estudio de las infracciones administrativas y su relación con el derecho penal, se ha planteado siempre una discusión en torno a la naturaleza y elementos que permitirían distinguirlas de los delitos. Este tema se ha vuelto más relevante aún a partir de los principios y mandatos constitucionales, que reservan a la competencia de los tribunales de justicia el conocimiento y resolución de aquellas medidas represivas que puede adoptar el Estado frente a los particulares y que, necesariamente, implican una limitación y/o restricción de derechos fundamentales.

---

<sup>39</sup> **Ibíd.**





El tema se hace aún más difícil de analizar frente a un crecimiento exponencial de las potestades punitivas de la administración pública, que encuentra su fundamento en una realidad más compleja, producto de cambios sociales cada vez más acelerados, pero que no deja de tener límites ante los principios constitucionales y la forma en que debe ser comprendido el problema desde un punto de vista dogmático.

El análisis de la cuestión conlleva a sostener que existe una diferencia de fondo entre las sanciones penales y las sanciones administrativas, principalmente porque aún cuando ambas son instrumentos con los cuales cuenta el Estado en su función de conformación social en el marco de protección y resguardo de determinados valores y bienes constitucionales, las mismas resultan mecanismos represivos diferentes, ambas están a disposición del Estado para cumplir su función constitucional al servicio de la persona humana y de promoción del bien común.

“De esta forma, también se puede comprender el sentido y fundamento de las sanciones administrativas frente a la expansión que ha tenido el Derecho penal en las sociedades postindustriales. Ni el Derecho penal ni el Derecho administrativo sancionador son estancos separados, sino que son espacios de actuación coordinada en el marco de una política represiva que el Estado puede implementar para cumplir su función constitucional. Existe un espacio que es propio o inherente al Derecho penal, en donde la Administración no tiene cabida, pero también existe otro ámbito en donde la eficacia en el actuar del Estado no se asegura solo con la intervención de la



Administración, sino que requiere también la participación del poder judicial mediante sanciones de la mayor gravedad”.<sup>40</sup>

En definitiva, las sanciones administrativas y las penas son manifestaciones del poder que tiene el Estado para reprimir determinadas conductas, sujeto a determinados límites constitucionales, en donde la proporcionalidad se transforma en un elemento esencial, porque en el caso administrativo las sanciones son principalmente multas o actos administrativos que conllevan la limitación de un derecho, tal es el caso de la multa por no pagar el impuesto sobre circulación de vehículos, pero por ningún motivo se imponen penas por infracciones administrativas.

---

<sup>40</sup> *Ibíd.* Pág. 348.

## CAPÍTULO III



### 3. El modelo de atención integral en salud

Considerar la salud como un derecho individual, un bien común y como elemento fundamental de la seguridad humana, implica generar condiciones en las cuales todos puedan vivir lo más saludablemente posible. Esto significa disponibilidad de servicios de salud, condiciones de trabajo saludables y seguras, vivienda adecuada y alimentos nutritivos.

La población del país, se merece la mejor atención posible a su salud, esto significa desarrollar las mejores acciones en promoción de la salud, prevención de las enfermedades, recuperación de la salud y rehabilitación, lo que requiere de un número suficiente de establecimientos, recurso humano, medicamentos y suministros en los servicios públicos de salud que dirijan sus servicios a las persona, a las familias y a las comunidades.

#### 3.1. El sistema de salud en Guatemala

En Guatemala, la Constitución Política de la República reconoce que el goce de la salud es derecho fundamental del ser humano sin discriminación alguna y obliga al Estado a velar por la misma desarrollando a través de sus instituciones acciones de prevención, promoción, recuperación y rehabilitación.



En el Artículo 4 del Código de Salud, Decreto número 90-97 se establece como obligación del Estado el cumplimiento de: “velar por la salud de los habitantes manteniendo los principios de equidad, solidaridad y subsidiariedad y define al Ministerio de Salud Pública como el ente rector de la salud en el país, coordinando con los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales relacionados con la salud de la población”.

Las responsabilidades del Ministerio de Salud en regulación y conducción de la salud son exclusivas, pero comparte con otras dependencias gubernamentales y no gubernamentales, el aseguramiento, provisión de servicios, financiamiento y funciones esenciales de salud pública.

Estructuralmente, el despacho ministerial constituye el eje concéntrico, apoyándose directamente en los viceministerios técnico y administrativo; mientras que funcionalmente están conformadas cuatro direcciones generales, siendo estas: la Dirección General del Sistema Integral de Atención de Salud; Dirección General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud, Dirección de Recursos Humanos y la Gerencia administrativa financiera.

Por aparte, las asesorías técnicas de apoyo y unidades como el Sistema de Información Gerencial en Salud, dependen directamente del Despacho Ministerial y, son dependencias técnico normativas encargadas de normar, dirigir, supervisar, monitorear y evaluar los programas y servicios específicos.



### 3.1.1. La política general de salud

La política nacional de salud es definida cada cuatrienio por el gobierno electo, tomando en cuenta los procesos de desarrollo ya establecidos y la definición de programas prioritarios, socializándose por diferentes medios electrónicos y escritos a los que tienen acceso los actores involucrados y la sociedad civil.

“La política de salud ha tomado en cuenta la atención primaria de salud desde la declaración de Alma Ata, sin embargo muchos de los intentos no han sido sostenibles. Desde 1997 se operativiza esta política a través de la estrategia de extensión de cobertura en donde se definió la canasta básica de servicios de primer nivel y se adaptó la modalidad de establecer convenios con prestadoras y administradoras de servicios de salud, con el fin de tratar de disminuir las inequidades existentes en el acceso a los servicios de salud”.<sup>41</sup>

Sin embargo, desde la visión de los actores sociales, existe un precario desempeño en las funciones de participación de los ciudadanos en salud; evaluación y promoción del acceso equitativo a los servicios de salud necesarios y desarrollo de recursos humanos y capacitación en salud pública; aún así, el sistema de monitoreo, evaluación y análisis de la situación de salud; así como la vigilancia, investigación, control de riesgos a la salud pública y la reducción del impacto de emergencias, además de desastres en salud han sido considerados aceptables.

---

<sup>41</sup> OPS. Perfil de sistemas de salud de Guatemala. Pág. 15.



La provisión de servicios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social contempla tres niveles de atención de acuerdo a la complejidad de los servicios, y entrelazados a través del sistema de referencia-respuesta, este último presenta debilidades en su funcionamiento sobre todo entre el segundo y tercer nivel.

El primer nivel está integrado por servicios institucionales como puestos de salud y centros de atención primaria, así como la prestación a través de contratación de administradoras y prestadoras de servicios no gubernamentales; esto ha permitido la extensión de cobertura a la población identificada como mayormente postergada.

Los servicios prestados en el primer nivel están definidos como canasta básica que cuenta con 26 servicios, de ellos ocho dirigidos a la atención de la mujer, ocho a niños y niñas, seis a urgencias y enfermedades prevalentes y cuatro al medio ambiente.

Los servicios del segundo nivel de atención son proporcionados de forma institucional por centros de salud y centros de atención integral materno-infantil, mientras que los del tercer nivel lo constituyen los servicios prestados por los centros hospitalarios distritales, departamentales, regionales y de referencia nacional.

“El análisis de cuentas nacionales de salud, ha permitido identificar que la orientación del gasto en salud no es utilizado de forma sistemática para monitoreo o evaluación del mismo; aunque existe la decisión de establecer equitativamente el financiamiento de la salud de acuerdo a los niveles de atención, aún persiste concentración mayor al 50%



en el tercer nivel de atención, relacionado con el modelo curativo. En el período 1999-2003 el financiamiento de los niveles uno y dos, donde se realizan la mayor parte de acciones preventivas aumentó de 36% a 43%”.<sup>42</sup>

En el sector público, la atención de salud se lleva a cabo por la red de servicios del Ministerio de Salud, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, servicios de salud de los Ministerios de la Defensa y Gobernación y la Universidad de San Carlos, para lo cual cuentan con establecimientos asistenciales organizados con distintos grados de complejidad y capacidad de resolución.

El Ministerio de Salud es la institución que cuenta con mayor número de establecimientos fijos de atención, en total 1304, distribuidas en todo el territorio nacional; seguido por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social con 139 establecimientos.

“El Ministerio de Salud cuenta en el primer nivel de atención 1244 centros de convergencia, 926 puestos de salud, 300 unidades mínimas ubicadas en áreas rurales; en el segundo nivel de atención hay tres centros de atención integral materno infantil, 32 centros de salud tipo A, 249 tipo B, 16 maternidades cantorales, tres clínica periféricas y 32 centros integrados, mientras que el tercer nivel lo constituyen 43 hospitales, de los cuales dos son de referencia nacional, siete considerados especializados, ocho hospitales regionales, 16 departamentales, cinco distritales y cinco

---

<sup>42</sup> *Ibid.*



de contingencia; en total se cuenta con 6,030 camas hospitalarias de los hospitales del Ministerio de Salud”.<sup>43</sup>

“El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cuenta con 139 unidades médicas, ubicadas en los 22 departamentos del país con distinta capacidad de resolución y coberturas, 50% de estas unidades se encuentran en 6 departamentos; se distribuyen en las siguientes categorías: 23 hospitales, dos centros especializados, tres clínicas con atención de especialidades, 33 consultorios, 15 puestos de salud y 63 unidades de atención integral. El 74% de la población afiliada se encuentra en tres departamentos del país: Guatemala (61%), Escuintla y Suchitepéquez. En total cuenta con 2240 camas”.<sup>44</sup>

Como aspecto negativo, se debe hacer mención que más de la mitad de la red hospitalaria del Ministerio de Salud en Guatemala fue construida hace más de 30 años; además que históricamente, sus presupuestos han sido muy débiles en el mantenimiento y la reposición de equipos, fortalecimiento de la infraestructura y consecuentemente en la implementación de tecnología; aunado a esta problemática, los desastres naturales han deteriorado con rapidez la estructura hospitalaria a todo nivel, lo que limita la capacidad de desempeño de la misma.

---

<sup>43</sup> MSPAS. Informe de la situación de la salud y su financiamiento. Pág. 43.

<sup>44</sup> *Ibid.*





Asimismo, se carece de un sistema de información con una base de inventarios en toda la red, que permita conocer las necesidades de mantenimiento preventivo y reparativo para planificar y programar tempranamente estas necesidades.

### **3.2. El modelo de atención integral en salud**

El modelo de atención integral en salud enmarca la forma en que interactúan la población y el prestador de servicios, dentro de un marco de cumplimiento del derecho a la salud, con base en el territorio y la población, articulando redes de atención integradas e integrales tanto institucionales como comunitarias, por lo que se hace énfasis en la participación de la población en el proceso generación de la salud en el marco de una respuesta intercultural y se pueda gestionar los recursos a fin de garantizar la satisfacción de las necesidades en salud de forma equitativa, eficiente y de calidad.

“El modelo de atención integral en salud, tiene como objetivo instituir los lineamientos generales del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social que orienten el ordenamiento del territorio, la re-organización y desarrollo e integración de la red de servicios, el fortalecimiento del recurso humano, así como la gestión y el financiamiento institucional, que contribuyan al acceso universal, en el ejercicio del derecho humano a la salud”.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> MSPAS. **Modelo de atención integral en salud**. Pág. 6.



El modelo se basa en los principios de primacía de la persona, de pertinencia cultural, de participación social y ciudadanía, de equidad, de solidaridad, de dignidad, de universalidad, de integralidad, de transparencia y de igualdad de género.

“El modelo de atención integral en salud enmarca la forma en que interactúan la población y el prestador de servicios, dentro de un marco de cumplimiento del derecho a la salud, articulando redes de atención integradas e integrales tanto institucionales como comunitarias, para eso establece un conjunto de lineamientos, que orientan la forma en que el MSPAS se organiza, en concordancia con la población, para implementar acciones de vigilancia del medio ambiente, promocionar la salud, prevenir las enfermedades, vigilar y controlar el daño, y brindar una atención dirigida a la recuperación y rehabilitación de la salud de las personas, con pertinencia cultural y enfoques de género e interculturalidad”.<sup>46</sup>

La implementación del modelo de atención integral en salud, parte por reconocer que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, junto al resto de instituciones públicas, privadas lucrativas, privadas no lucrativas y otros actores, conforman el sistema nacional de salud.

“El MSPAS es el ente Rector, a través del cual el Estado garantiza el Derecho de la Salud de las personas. Es el responsable de conducir el Sistema Nacional de Salud, promoviendo la integración de los programas, los procesos y el trabajo coordinado de

---

<sup>46</sup> *Ibid.* Pág. 10.

las instituciones que lo conforman, con la finalidad de lograr una respuesta complementaria, eficiente y equitativa, encaminada hacia la implementación de una Política Nacional de Salud, en la que el Acceso Universal y el cumplimiento al Derecho de la Salud pueda convertirse en una realidad”.<sup>47</sup>

Se entiende que este sistema no tiene una expresión exclusiva en el ámbito nacional, ya que su dinámica se ve expresada también a nivel comunitario, municipal o departamental y en cada uno de estos el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social debe desarrollar la capacidad necesaria que le permita a través de sus servicios de salud, interactuar y establecer una relación de trabajo dinámica con los distintos actores, para ejercer en cada nivel la rectoría que tiene asignada.

Asimismo, el modelo de atención integral en salud, plantea una serie de elementos que representan un salto cualitativo en la gestión de las unidades, estos son:

- “1. Un enfoque sistémico de la gestión orientado a resultados y basado en procesos con pensamiento estratégico.
2. La aplicación del ciclo administrativo para los servicios públicos de salud
3. Un marco de funciones consistentes con las funciones esenciales de salud pública aplicables al ámbito departamental.
4. Una estructura organizativa eficiente y completa a nivel municipal, departamental y nacional”.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> **Ibíd.**

<sup>48</sup> **Ibíd.** Pág. 17.



Implementar estos aspectos significa desarrollar procesos gerenciales eficientes y garantizar la calidad en la atención, por lo que las unidades administrativas del ministerio en estudio, deben desarrollar las competencias de su recurso humano para responder al reto que plantea la desconcentración y la descentralización y ser capaces de abordar oportuna, eficaz y eficientemente los problemas públicos de la salud, con criterios técnicos, administrativos y financieros.

La implementación de la estructura organizativa coherente con en el modelo de atención integral en salud permite al Ministerio de Salud y Asistencia Social desarrollarse plenamente en los ámbitos de rectoría, gestión y provisión de servicios, lo cual requiere un esfuerzo coordinado y de equipo, en donde todos los actores públicos vinculados al tema deben trabajar para ejecutar la respuesta social organizada en salud.

“El Modelo, promueve el análisis permanente de la situación de salud del territorio y junto a los actores locales, con los cuales deben tomarse las decisiones correspondientes que permitan brindar atención a las necesidades más apremiantes de la población y elaborar planes coordinados a tiempo; asimismo, la nueva organización de los servicios genera inteligencia y pro actividad; en la que los trabajadores procuran brindar atención con calidad, calidez y humanismo, ya que permanentemente reciben estímulos, se goza de un clima laboral apropiado y se promueva el trabajo digno,



proveyendo al personal de los equipos y los suministros necesarios para brindar la atención deseada. Se promueve la salud y se previene la enfermedad”.<sup>49</sup>

La propuesta del modelo de atención integral en salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social plantea una coordinación y gestión a nivel comunitario, municipal, departamental, así como nacional.

El proceso de implementación del modelo de atención integral en salud, se plantea realizarse en forma progresiva de acuerdo a los recursos disponibles y a la prioridad establecida, para lo cual comienza con la socialización del modelo con la población objeto y sujeto de las acciones del mismo, lo cual busca traducirse en aceptación, confianza y participación en la construcción de mejores condiciones de salud para el individuo, la familia y la comunidad.

Sin embargo, hasta el presente ha existido dificultad para que los mismos trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se apropien del modelo, se identifiquen con los principios, componentes y elementos estructurales del mismo para garantizar su permanencia y sostenibilidad, lo cual resulta un proceso difícil que demanda mucha voluntad y creatividad para traducir las motivaciones generales en personales y constituirse en entes protagónicos de esa nueva propuesta en salud.

---

<sup>49</sup> *Ibíd.* Pág. 39.



Institucionalmente, la implementación del modelo de atención integral en salud involucra competencias puntuales, vinculadas a los diferentes niveles de la organización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, según se describe:

“El nivel superior formaliza la viabilidad y factibilidad mediante a) Un Acuerdo Ministerial de aprobación del Modelo, b) Aprueba la estrategia de implementación; y, c) Realiza abogacía para obtener recursos financieros y los asigna para su ejecución. La viabilidad y factibilidad requiere, por tanto, negociación ante instituciones de Gobierno, organismos de cooperación internacional y ante gobiernos de países amigos, para captar el apoyo de manera coherente con las prioridades y programas de salud”<sup>50</sup>

Mientras que el nivel inferior implementa localmente el modelo mediante la socialización del mismo ante autoridades locales, grupos organizados y otros actores locales; así como la ejecución del mismo en la red de servicios.

Para la viabilidad del modelo en estudio el ministerio encargado debe contar con suficientes recursos, lo cual se ha convertido en el principal obstáculo para implementar esta propuesta en salud en el país.

---

<sup>50</sup> **Ibíd.** Pág. 42.



## CAPÍTULO IV

### 4. Las sanciones sanitarias

El acceso al suministro de alimentos inocuos, confiables y nutritivos es una necesidad básica de todas las personas, por eso el gobierno de Guatemala tiene la obligación de garantizar que esta necesidad sea satisfecha, a partir de velar que se produzcan alimentos de buena calidad e inocuos, como un requisito del desarrollo sostenible de los recursos agrícolas y del comercio nacional e internacional de alimentos.

El Código de Salud, Decreto número 90-97 del Congreso de la República, designa al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social como el ente responsable de la regulación de los programas relacionados con la salud de la población.

Dentro de la organización funcional de dicho ministerio, la Dirección de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud es responsable de dictar la normativa y velar su cumplimiento a través de acciones de monitoreo y supervisión, contando para ello con un marco legal que permite sanciones de acuerdo a la magnitud del hecho.

El ámbito de acción de esa Dirección incluye el desarrollo de programas prioritarios, vigilancia y control de productos farmacéuticos y afines; de inocuidad de alimentos y aspectos relacionados con publicidad; de condiciones sanitarias del medio ambiente, relacionados con los desechos hospitalarios, líquidos y sólidos, publicidad sobre tabaco



y productos afines; así como el registro y acreditación de establecimientos de salud y otros relacionados.

Algunas de las acciones de fiscalización se encuentran desconcentradas a nivel distrital en el ámbito municipal, entre ellas la supervisión y control de calidad de agua y alimentos procesados.

Aunque existen muchas definiciones de control oficial de alimentos, la que acepta el Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación es la que las define como todas las actividades obligatorias necesarias para garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos, para lo cual el control de los alimentos se aplica a través de todo el sistema alimentario.

Los tres componentes básicos de una infraestructura de control de alimentos son: la ley de alimentos y los reglamentos que la acompañan, la unidad de inspección, servicios de análisis y de ejecución y los servicios de apoyo tales como: educación, información, capacitación y asesoría.

“El fundamento del control oficial de los alimentos es la ley. Sin un marco legal del gobierno no existe credibilidad para las actividades oficiales ni para aquéllos que las realizan. Más aún, no existen incentivos para que otros cumplan con las directivas emanadas de un organismo no autorizado. Si la legislación define el papel del gobierno





en el control de los alimentos, hay otros interesados con un papel a desempeñar, a saber, la industria alimentaria y los consumidores”.<sup>51</sup>

El control de los alimentos juega un papel importante en los esfuerzos para asegurar tanto un suministro de alimentos de alta calidad, inocuos y nutritivos, necesario para la buena salud de la población, como para alcanzar las ventajas económicas derivadas del comercio de alimentos inocuos y de alta calidad.

“Existe una creciente preocupación con respecto a organismos patógenos que también exhiben resistencia a los antibióticos. Además, los consumidores y algunos científicos han expresado gran preocupación por el uso de nuevas tecnologías en la producción de alimenticios, tales como la biotecnología. Los consumidores continúan resistiéndose a adquirir alimentos que han sido irradiados, a pesar de que esta tecnología ha sido minuciosamente examinada y considerada segura desde hace años, siempre que sea aplicada de acuerdo con medidas apropiadas de control”.<sup>52</sup>

Estas preocupaciones refuerzan la necesidad de sistemas eficaces de control que den seguridad a los consumidores respecto a la calidad e inocuidad de los alimentos, así como que promuevan y faciliten el comercio tanto nacional como exterior, por eso es que el comercio doméstico de alimentos se beneficiará por el valor agregado de los productos, la protección de las productores y procesadores correctos y escrupulosos contra los competidores desleales, y el desarrollo de la industria y el comercio.

---

<sup>51</sup> FAO. **Sistema de calidad e inocuidad de los alimentos**. Pág. 13.

<sup>52</sup> **Ibíd.**



Además, los consumidores tienen derechos y responsabilidades; es decir, ellos también tienen un papel que desempeñar en el control de los alimentos, porque si bien tienen derecho a alimentos de alta calidad e inocuos, deben comprender que no existe un suministro de alimentos totalmente seguro.

A diferencia del pasado, en el presente se considera que los consumidores deben saber la forma de proteger los alimentos en el hogar, ya sea al manipularlos durante la preparación, al servirlos y al manipular y guardar los alimentos sobrantes, para evitar que constituyan un riesgo para la salud.

“Los consumidores también son una fuente valiosa de información, pero necesitan tener un punto focal en el sistema de control de alimentos para hacerle llegar sus insatisfacciones, presentar quejas sobre engaños y mala calidad de los productos e informar sobre lesiones o enfermedades causadas por los alimentos. Las organizaciones de consumidores pueden jugar un papel importante representándolos en la formulación de una estrategia nacional de control de alimentos y transmitiendo sus preocupaciones a quienes elaboran las políticas y a la industria”.<sup>53</sup>

Como primer paso para mejorar el control de los alimentos se deberá revisar el marco legal sobre el cual se basa dicho control y actualizarlo cuando sea necesario, porque la ley de alimentos es una expresión de la voluntad del gobierno para asegurar la calidad

---

<sup>53</sup> *Ibid.* Pág. 15.



e inocuidad de los alimentos y tomar las medidas requeridas de protección de los consumidores como materia de la política pública.

“La ley de alimentos deberá proporcionar una definición clara de los términos empleados en la misma así como los procedimientos para administrarla, incluida la autoridad para promulgar normas, reglamentos, códigos de prácticas, normas de calidad e inocuidad, y procedimientos para la manipulación, procesamiento, almacenamiento, embarque y venta de alimentos. Deberá definir el papel y la autoridad de la institución gubernamental competente y los poderes otorgados a dicha institución y a su personal. Deberá establecer el papel y la responsabilidad del sector privado y de otras instituciones, tales como la industria, las instituciones académicas, los comités científicos y los consumidores, con respecto a la calidad e inocuidad de los alimentos”.<sup>54</sup>

Por lo expuesto se entiende que cualquier esfuerzo para modificar la ley deberá considerar los aportes de los sectores interesados en el control de los alimentos, tales como la industria de los alimentos y los consumidores, asimismo, se debe establecer que los reglamentos generales emanados bajo la autoridad de la ley también deberán incorporar las sugerencias de todos los sectores interesados.

---

<sup>54</sup> *Ibíd.*



#### **4.1. Componentes funcionales de un sistema de control de alimentos**

Las unidades funcionales primarias de un sistema de control de alimentos, en el nivel básico y mínimo, incluyen una inspectoría, un servicio de análisis y una unidad de cumplimiento.

La primera unidad realiza inspecciones e indaga sobre el desempeño de la industria en el cumplimiento de los requisitos oficiales de control; por aparte, el servicio de análisis realiza ensayos de laboratorio y examina los productos para determinar el cumplimiento de los requisitos obligatorios de la ley y sus reglamentos, incluyendo las normas alimentarias, los límites de calidad e inocuidad para los contaminantes químicos y biológicos y los requisitos de empaque y otros para los cuales los ensayos son necesarios.

Luego de esos procesos, la unidad de inspección de alimentos, con personal suficiente y adecuadamente capacitado, es un componente básico del sistema, porque la misma inspecciona las instalaciones nacionales de elaboración, procesamiento y manipulación de alimentos, los alimentos de importación y exportación, las instalaciones de las empresas para verificar el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios y otros.



Normalmente, los inspectores recogen muestras para todos los tipos de análisis de los alimentos para determinar el nivel de cumplimiento de las normas por parte de los alimentos, lo mismo que muestras de mercado con fines de seguimiento y vigilancia.

“En muchos países los inspectores también investigan acerca de sospechas de intoxicación o lesión producida por alimentos, comercialización y prácticas de manipulación fraudulentas, reclamos de los consumidores o de la industria y exportación o importación ilegal de productos alimenticios, por lo que es importante que los inspectores reciban capacitación en las técnicas más recientes de inspección y tengan cabal conocimiento de los modernos métodos para asegurar la inocuidad y calidad de los alimentos, esta capacitación debe estar actualizada en las nuevas tecnologías de procesamiento y elaboración, incluyendo lo necesario para el control de estas tecnologías para asegurar un funcionamiento de máxima eficacia”.<sup>55</sup>

De igual manera, estos técnicos debieran estar capacitados para evaluar el funcionamiento del equipo y los instrumentos utilizados en la producción, de modo de estar seguros de que son debidamente controlados y vigilados, lo cual implica que deben tener una buena capacitación y comprensión de la importancia de las buenas prácticas de manufactura.

“Las funciones de cumplimiento relativas al control de alimentos varían de un país a otro. Usualmente la responsabilidad de conducir acciones legales corresponde al

---

<sup>55</sup> **Ibíd.** Pág. 15.



Ministerio de Justicia. Sin embargo, el sistema de control de los alimentos normalmente debe recomendar una acción punitiva o alguna forma de sanción a las violaciones comprobadas en el curso de sus actividades de inspección. En este caso, el sistema debe tener una unidad de cumplimiento para asegurar que las recomendaciones relativas a acciones legales sean apropiadas; que estén respaldadas por suficientes y disponibles evidencias, y que se justifique el tiempo y los esfuerzos requeridos en los tribunales para lograr el cumplimiento de las normas”.<sup>56</sup>

Entre las funciones de apoyo a la actividad de control de alimentos se incluyen las de información, educación y capacitación; aunque estas posiblemente sean de responsabilidad directa de otros organismos gubernamentales que trabajan en forma horizontal para diversas áreas, tales como la educación en salud, los servicios de información sobre comercio e industria, los servicios de información al consumidor y otros.

La comunicación a través de anuncios en los medios de información pública, la publicación de folletos y boletines informativos y la preparación de una página en Internet pueden ser de gran utilidad para mantener informada a la población, cabe también organizar programas de educación y capacitación, directamente o a través de instituciones educacionales; asimismo, los servicios de ciencia y tecnología proporcionan el soporte requerido en la planificación y el apoyo a la investigación, o para el examen de las tecnologías más recientes de control o procesamiento de los

---

<sup>56</sup> *Ibíd.*

alimentos y pueden vincularse con las instituciones académicas pertinentes con respecto a la transferencia tecnológica, debido a que los servicios de asesoría científica son absolutamente necesarios para un sistema de control de alimentos.

“La adopción de un enfoque de control de alimentos basado en el riesgo, requiere la comprensión de los peligros alimentarios y de cómo controlar, reducir o eliminar dichos peligros con el fin de disminuir los riesgos para la salud del consumidor, por eso es que la comunidad científica juega un papel vital en el control de los alimentos, desarrollando métodos, realizando investigaciones y definiendo la gravedad del riesgo para los consumidores”.<sup>57</sup>

Esta comunidad puede contribuir a la solución de problemas técnicos y proporcionar información científica confiable para apoyar y defender las acciones emprendidas; de igual manera, este sector profesional puede proporcionar estimaciones de evaluación del riesgo de aditivos alimentarios, contaminantes y residuos, particularmente en circunstancias en que se requiere un nivel superior de protección del que proporcionan las normas internacionales o cuando éstas no existen.

Por lo expuesto, se entiende que la industria alimentaria comparte la responsabilidad con las instituciones gubernamentales del logro de los objetivos de la estrategia nacional de control de alimentos.

---

<sup>57</sup> *Ibíd.* Pág. 26.



De igual manera, la industria es responsable de la aplicación de los códigos de buenas prácticas agrícolas y de buenas prácticas de elaboración, lo mismo que de un sistema de calidad e inocuidad de los alimentos; asimismo, este sector debe incluir la educación y capacitación de los empleados en las áreas de manipulación de alimentos y del sistema general de calidad e inocuidad de los alimentos o bien intervenir en la investigación para el desarrollo de nuevas tecnologías de control de los alimentos; también pueden proporcionar información a los consumidores a través del etiquetado de los alimentos y la publicidad o bien, incorporarse a las actividades nacionales de control de alimentos puede ser instrumental para resolver problemas potenciales y beneficiar a todos los interesados.

#### **4.2. Limitantes institucionales para la supervisión de alimentos**

Aún con la importancia que tiene la supervisión de la calidad e inocuidad de alimentos, el sistema de inspección y supervisión sanitaria de los establecimientos de alimentos, no cumple con el procedimiento técnico y administrativo basado en criterios de riesgo y peligro, por medio del cual y en presencia del interesado, deben verificar las condiciones higiénico-sanitarias de la producción, transformación, empaque, almacenamiento, transporte y comercialización de los alimentos.

Asimismo, a pesar que el Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos, Acuerdo Gubernativo, número 969-99, establece que, en los establecimientos de alimentos, queda terminantemente prohibido el uso o empleo de materias primas y de productos o





subproductos comestibles que contengan sustancias descompuestas o extrañas, de productos o subproductos que provengan de animales sacrificados en lugares no autorizados y la utilización de alimentos alterados, adulterados, falsificados o contaminados en la práctica, la falta de personal y de presupuesto para llevar a cabo esta función, permite que no existe un control para evitar que los expendedores de comida en el centro de la ciudad capital cumplan con esta normativa.

De igual manera, el Artículo 47 del Reglamento en mención, establece que: “Si de la inspección o supervisión practicada a establecimientos de alimentos, se establece un riesgo o peligro para la salud de los consumidores, el inspector o supervisor autorizados, podrán ordenar algunas de las siguientes medidas preventivas:

- a. Comiso de materias primas, productos o subproductos;
- b. Disponer la inmovilización de éstos; y c. Sellar los empaques, cajas, contenedores, recintos y establecimientos. De lo actuado deberá dejar constancia en Acta Administrativa, con la cual se iniciará el expediente respectivo para la imposición de las sanciones que puedan derivarse”.

Estas obligaciones estatales tampoco se cumplen porque hasta el presente, el Estado guatemalteco, a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, no traslada los recursos técnicos y financieros necesarios para que la Dirección de Regulación, Vigilancia y Control de Alimentos, cumpla con sus funciones establecidas en la Ley.





## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La justificación de la presente tesis se encuentra en la ausencia de control sanitario o de sanciones administrativas ante la infracción de leyes y reglamentos de salud que permitan garantizar que los expendedores de comida en la ciudad capital cumplan con las obligaciones que la Ley le impone para garantizar la inocuidad de alimentos.

Desde un enfoque eminentemente jurídico, resulta de gran importancia el cumplimiento de las normas para garantizar la inocuidad de los alimentos, puesto que si el Estado no garantiza un expendio de alimentos libres de enfermedades, productos dañinos para la salud o la manipulación adecuada de las comidas, no está cumpliendo con sus objetivos básicos de promover la salud preventiva, llevando con ello la posibilidad real de fomentar las enfermedades comunes como la diarrea, las amebas y la hepatitis entre otras.

Es por lo expuesto que se considera fundamental que la Dirección de Regulación, Vigilancia y Control de Alimentos, establezca una política institucional de ampliación de personal y de recursos económicos para garantizar que se lleve a cabo la supervisión de los expendios de alimentos, así como la sanción respectiva a aquellos que incumplan con los reglamentos de salud, con lo cual se logrará promover una manipulación saludable en los expendios de comida de la ciudad capital.





## BIBLIOGRAFÍA

- ALTAMIRA GIGENA, Julio Isidro. **Lecciones de derecho administrativo**. Argentina: Ed. Jurídica, 2005.
- DE PINA VARA, Rafael. **Derecho administrativo**. México: Ed. Editores Mexicanos Unidos, 2010.
- FAO. **Sistema de calidad e inocuidad de los alimentos**. México: Ed. OPS, 2011.
- JUÁREZ, Domingo. **Tratado de derecho administrativo**. México: Ed. Lombardo, 2005.
- MATTES, Héctor Eduardo. **Problemas de derecho penal administrativo**. España: Ed. Akal, 2003.
- MERKL, Antonio. **Teoría general del derecho administrativo**. España: Ed. Tirant lo de Blanc, 2005.
- MSPAS. **Informe de la situación de la salud y su financiamiento**. Guatemala: Ed. F%G Editores, 2010.
- MSPAS. **Modelo de atención integral en salud**. Guatemala: Ed. Tip-Nac, 2008.
- OPS. **Perfil de sistemas de salud de Guatemala**. México: Ed. OPS, 2010.
- PARADA, Ramón Antonio. **Manual de derecho administrativo**. México: Ed. Vanguardia, 2001.
- RIVERA, Julio César. **Manual de derecho administrativo**. España: Ed. Tirant lo de Blanc, 2008.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **El derecho administrativo en el siglo XXI**. España: Ed. Tecnos, 2005.
- RODRÍGUEZ, Luís Fernando. **Bases para distinguir entre infracciones criminales y administrativas**. México: Ed. Del Águila, 2000.
- RUIZ MANERO, Juan. **Derecho administrativo**. Argentina: Ed. El Cóndor, 2003.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Antonio. **Fundamentos de derecho administrativo**. España: Ed. Akal, 1998.



**Legislación:**

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

**Código de Salud.** Congreso de la República. Decreto número 90-97. 1997.

**Acuerdo Ministerial número sp-m-1,200-99.** Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. 1999.