

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

**LA ILEGALIDAD DE LA SUSPENSIÓN MÉDICA, FALTA DE MEDICAMENTOS E
INSUMOS EN LOS PRINCIPALES HOSPITALES PÚBLICOS DE LA CAPITAL DE
GUATEMALA COMO NEGACIÓN AL DERECHO INHERENTE A LA SALUD**

JOSÉ ANTONIO FRANCO GALINDO

GUATEMALA, MARZO DE 2019

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

**LA ILEGALIDAD DE LA SUSPENSIÓN MÉDICA, FALTA DE MEDICAMENTOS E
INSUMOS EN LOS PRINCIPALES HOSPITALES PÚBLICOS DE LA CAPITAL DE
GUATEMALA COMO NEGACIÓN AL DERECHO INHERENTE A LA SALUD**

Presenta a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JOSÉ ANTONIO FRANCO GALINDO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, marzo de 2019

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

DECANO:	Lic.	Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Licda.	Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II:	Lic.	Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Denis Ernesto Velásquez González
VOCAL V:	Br.	Abidán Carías Palencia
SECRETARIO:	Lic.	Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic.	José Miguel Cermeño Castillo
Vocal:	Lic.	Alberto Patzán Marroquín
Secretario:	Lic.	Carlos Alberto Cáceres Arriaza

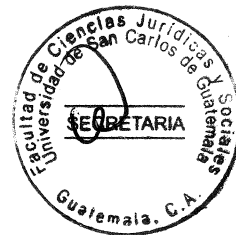
Segunda Fase:

Presidente:	Lic.	Jaime Ernesto Hernández Zamora
Vocal:	Licda.	Nidya Graciela Ajú Tezaguic
Secretario:	Lic.	José Dolores Bor Sequén

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,
05 de mayo de 2017.

Atentamente pase al (a) Profesional, ERITA LORENA CALDERON MALDONADO
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
JOSÉ ANTONIO FRANCO GALINDO, con carné 201211557,
intitulado LA ILEGALIDAD DE LA SUSPENSIÓN MÉDICA, FALTA DE MEDICAMENTOS E INSUMOS EN LOS
PRINCIPALES HOSPITALES PÚBLICOS DE LA CAPITAL DE GUATEMALA COMO NEGACIÓN AL DERECHO
INHERENTE A LA SALUD.

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.

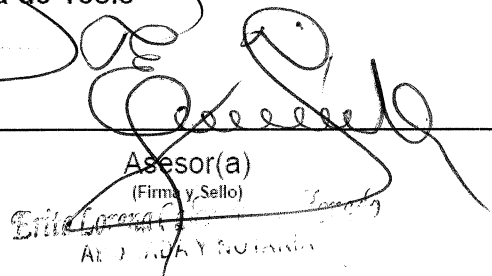
Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.


LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 21/06/2018

f) _____


Asesor(a)
(Firma y Sello)

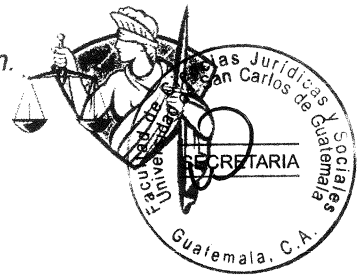
Erita Lorena Calderon Maldonado
Asesor(a)

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

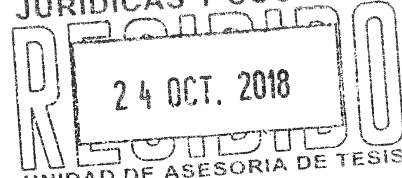
Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala



6a. avenida 11- 43 zona 1 Guatemala, oficina 702 edificio Pan am.
Licda. Erita Lorena Calderón Maldonado.
Abogada y notaria
Colegiada 11891



Guatemala, 23 de octubre de 2018
FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

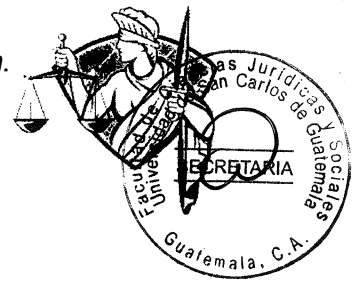


Señor jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala;
Su despacho.

Atentamente me dirijo a usted con el objeto de informarle que de conformidad con el nombramiento de fecha cinco de mayo de dos mil diecisiete, en mi calidad de asesora de tesis del Bachiller **JOSÉ ANTONIO FRANCO GALINDO**, he procedido a asesorar metódica y técnicamente al estudiante en el desarrollo de su tesis intitulada: **"LA ILEGALIDAD DE LA SUSPENSIÓN MÉDICA, FALTA DE MEDICAMENTOS E INSUMOS EN LOS PRINCIPALES HOSPITALES PÚBLICOS DE LA CAPITAL DE GUATEMALA COMO NEGACIÓN AL DERECHO INHERENTE A LA SALUD"**; dentro del cual se le hicieron las observaciones correspondientes para que de conformidad con el artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el trabajo cumpla con los requisitos y presupuestos en dicho artículo. Para el efecto de extender el dictamen favorable respectivo detallo lo siguiente:

- a) El trabajo de investigación realizado es un aporte con características científicas y técnicas, con un amplio contenido jurídico, jurisprudencial y con la debida utilización de las doctrinas y teorías de respaldo académico, siendo objeto del desarrollo y análisis del trabajo de investigación de tesis, en relación al derecho a la salud como un derecho inherente en los principales hospitales públicos de la capital.
- b) El estudiante de mérito, se enfoca con bastante propiedad en el derecho positivo, y hace énfasis en el derecho internacional público y jurisprudencia de actualidad sobre el derecho a la salud, visto como un derecho humano fundamental, lo cual relaciona de forma lógica y contextual, al Estado como responsable de su pasividad ante la falta de medicamentos, insumos y la suspensión médica. Se establece, por ende, que el trabajo de investigación se efectuó apegado a los lineamientos de la asesoría presentada.
- c) La metodología y técnicas de investigación utilizadas, encuadran con las enumeradas en su plan de investigación, pues se emplearon las técnicas de recopilación de información correctas como se desprende de la bibliografía utilizada. De manera que, la metodología que el sustentante empleó se ajusta congruentemente a la redacción que se utiliza, pues se puede establecer que la tesis presenta una estructura permeada de análisis y deducciones científicas.
- d) La redacción que el estudiante utilizó, fue a través de un lenguaje claro y puntual, apegado a las normas de la Real Academia Española y utilizando las reglas de puntuación de forma correcta, y adecuada, sobre todo, a los requerimientos académicos de la Unidad de Tesis y al nivel académico que corresponde; por lo que se puede entender el contenido del tema,

6a. avenida 11- 43 zona 1 Guatemala, oficina 702 edificio Pan am.
Licda. Erita Lorena Calderón Maldonado.
Abogada y notaria
Colegiada 11891



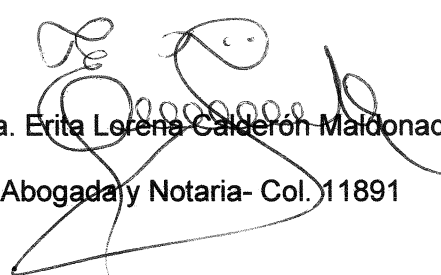
lo cual será de mucho beneficio académico para la sociedad ya que inclusive aporta algunas soluciones a la problemática de manera concisa.

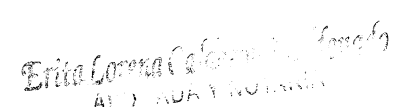
- e) En cuanto a la contribución científica, se logra establecer que, ya no se trata de evidenciar si el Estado es responsable de violaciones a derechos humanos en relación a la salud, sino que se sustenta en una responsabilidad a priori del Estado, y se expone, con detalle, en qué medida se dan esas violaciones, al no existir lineamientos específicos para garantizar el derecho a la salud de los guatemaltecos, en tanto la falta de medicamentos e insumos, aunado a la ilegalidad de suspender el servicio en los dos hospitales públicos más importantes del país.
- f) Las conclusiones son acordes a lo expresado en el cuerpo capitular de la investigación, las cuales son precisas en señalar la ilegalidad manifiesta al suspender el servicio a la salud y la flagrante violación por parte del Estado al derecho humano a la salud y la consecuente responsabilidad que conlleva para los funcionarios de alta jerarquía.
- g) La bibliografía que se utiliza es la que corresponde para el tipo de investigación realizada, pues contiene la información que conduce directamente a la obtención de las conclusiones expuestas en la tesis asesorada.

En tal virtud se estima favorable y se considera de parte de su revisor que el tema es de trascendencia, puesto que trata de abordar el derecho a la salud desde el punto de vista de los derechos humanos, haciendo énfasis en la importancia del derecho a la salud y de precariedad de los hospitales públicos del país, por lo que el autor aportó al trabajo sus propias opiniones, criterios que enriquecen y se encuentran fundamentados como planteamientos serios y ordenados, los cuales demuestran buen manejo del razonamiento jurídico.

De conformidad con lo antes expuesto, declarando expresamente que no soy pariente del bachiller dentro de los grados de ley, y, por encontrarse el trabajo de tesis asesorado científica y técnicamente, emito el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, en el sentido que, el trabajo de tesis del autor, amerita ser discutido en su examen público de graduación y poder optar al grado académico de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos profesionales de Abogado y Notario.

Atentamente:


Licda. Erita Lorena Calderón Maldonado
Abogada y Notaria- Col. 11891


Erita Lorena Calderón Maldonado
ABOGADA Y NOTARIA



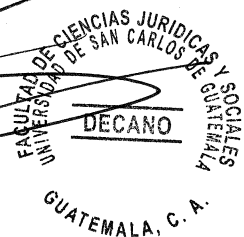
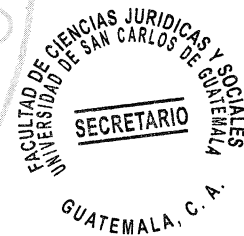
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 04 de marzo de 2019.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JOSÉ ANTONIO FRANCO GALINDO, titulado LA ILEGALIDAD DE LA SUSPENSIÓN MÉDICA, FALTA DE MEDICAMENTOS E INSUMOS EN LOS PRINCIPALES HOSPITALES PÚBLICOS DE LA CAPITAL DE GUATEMALA COMO NEGACIÓN AL DERECHO INHERENTE A LA SALUD. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/JP.



DEDICATORIA

A DIOS: Por ser la esencia de todas las áreas de mi vida, quien me da la sabiduría y bendice mi camino, acompañándome en cada tribulación y proporcionándome los medios espirituales y materiales para lograr cada meta.

A MIS PADRES: Marco Antonio Franco Herrera e Iris Alcira Galindo Albizurez por haberse sacrificado tantas veces por mí a lo largo de mi vida, posibilitándome lo que ahora logro, sin pedir nada a cambio, quienes me enseñaron a no rendirme nunca y a ser el hombre que ahora soy, y, en la infancia me enseñaron la virtud del amor y la constancia; a ellos, mi gran impulso, les dedico este logro.

A MIS ABUELOS: Quienes con su sabiduría me llenaron de muchas virtudes y amor. De manera especial a mi abuelo Eugenio Franco (QEPD), el más amable y trabajador quien me enseñó a compartir sin esperar nada a cambio, y a mi bisabuelo Higinio Herrera, el abuelito más sabio y risueño del mundo (QEPD).

A MIS HERMANOS: Lesly Estefany la más leal, dadivosa y emprendedora, quien se ha sacrificado a mi lado y Jairon Alexander, el mejor artista, el más fuerte y el más noble; quienes con su compañía y triunfos han forjado un vínculo de hermandad inquebrantable, porque han sido parte fundamental de mi vida en los momentos más bellos y difíciles.

A MIS AMIGOS: Por su compañía, quienes han compartido conmigo los mejores momentos, desvelos y sacrificios; de quienes he aprendido muchos valores y virtudes, a quienes admiro y espero compartir como colegas por muchos años.

A MIS PADRINOS: Quienes me honran con su ejemplo de profesionalismo y emprendimiento, porque con su vida han demostrado que los cambios positivos son posibles.

A MI ASESORA

DE TESIS: Por su esmero y dedicación en la revisión exhaustiva del presente trabajo de tesis, así como su apoyo profesional incondicional en el desarrollo y mejoramiento de la misma.

A: La gloriosa Universidad de San Carlos de Guatemala, por ser mi casa de estudios, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por ser parte de mi formación académica.

PRESENTACIÓN

El tema investigado es de tipo cualitativo, se circunscribe y fundamenta en la rama de los derechos humanos, en un contexto de tiempo que abarca desde el año 2015 hasta el 2017, en los dos hospitales públicos más importantes del país, Hospital San Juan de Dios y Hospital Roosevelt; sobre la base de la ilegalidad subrepticia en relación a la pasividad del Estado, porque los últimos acontecimientos en los hospitales públicos, dan la pauta para considerar una grave crisis en el sistema de salud de Guatemala, y por lo tanto al Estado de Derecho, afectando ineludiblemente, a la población más necesitada.

El objeto de estudio es la ilegalidad de la suspensión médica, falta de medicamentos e insumos en los dos hospitales públicos de mérito, como negación al derecho humano a la salud por parte del Estado; en tanto que, el sujeto de estudio está determinado en el derecho a la salud afectado de los usuarios. El aporte académico, por ende, es el estudio de los instrumentos jurídicos, doctrinas y principios, así como la coyuntura social, que demarcan la envergadura del derecho a la salud violentado en las normas más importantes por la falta del servicio o en su caso el déficit que éste sufre, y su importancia que se genera en el ámbito jurídico de los derechos humanos.

Desde el enfoque humanitario, un Estado que no puede garantizar un servicio de salud básico, es un Estado disfuncional, tanto jurídica como políticamente, que corre el riesgo de caer en un espiral de deficiencia y generar por tanto, crisis sistematizada.

HIPÓTESIS

La suspensión médica, falta de medicamentos e insumos en los dos hospitales públicos más importantes de la capital, Hospital San Juan de Dios y Hospital Roosevelt, que ha generado la crisis hospitalaria, se debe a que, en las diferentes gestiones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, las autoridades encargadas, específicamente los funcionarios de más alto rango, con facultades de tomar decisiones de fondo, aunado a que no se han creado los procedimientos adecuados para lidiar con las necesidades y falencias más urgentes a nivel institucional. Lo cual tiene como una causante, políticas públicas de tendencia reformista del sector salud que los gobiernos de turno han intentado implementar, en dirección a problemas superficiales, en el sentido que, no se concretizan los enfoques de fondo más apremiantes, obviando, lo relacionado a los derechos humanos de los pacientes, por medio de planes de gobierno que no involucran reformas de fondo e institucionales, sino estructurales, y soslayando la legalidad de los actos con actitud pasiva.

COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

A raíz del estudio investigativo, se pudo constatar que, efectivamente la suspensión del servicio a la salud, falta de medicamentos e insumos hospitalarios, son totalmente ilegales y generan responsabilidad del Estado de Guatemala. También se logró evidenciar que las políticas públicas derivadas de los planes de gobierno en diferentes periodos, ha carecido de lineamientos técnicos y logísticos que se adhieran a las necesidades humanitarias de los pacientes, en virtud que se ha focalizado que la problemática de salud pública, deriva de la reestructuración de forma del sector salud. Esto indica que no se toma en cuenta lo relativo a los derechos fundamentales de los usuarios, en consonancia con una reforma de fondo que encaje con la restitución y resguardo del derecho a la salud, conforme la Constitución Política de la República de Guatemala y los principios fundamentales consagrados en tratado internacionales. Por tanto, se emplearon los métodos, hipotético deductivo y analítico, en virtud que, con la hipótesis se logró comprobar la ilegalidad de la suspensión médica y falta de medicamentos e insumos hospitalarios como negación al derecho humano a la salud.

INTRODUCCIÓN

La investigación es fruto de la coyuntura nacional en el sistema de salud pública y de las problemáticas que afrontan los dos hospitales públicos más importantes del país, se da a conocer a los estudiosos, profesionales y población en general, la situación del derecho a la salud desde el enfoque de los derechos humanos. El interés del tema, radica en la necesidad de estudiar el derecho a la salud como un derecho fundamental del ser humano, el cual, debe analizarse considerando la realidad social y en el marco jurídico interno e internacional. Las violaciones a este derecho por el Estado, se dan en las modalidades de pasividad y de ineficiencia en el cumplimiento de deberes.

La obligación de garantizar a todos los habitantes el más completo bienestar físico y mental, es del Estado, lo cual a todas luces, no es cumplido y, por ende, se niega su consecución. En relación a los objetivos de investigación, por un lado, el objetivo general es determinar las consecuencias jurídicas, económicas y sociales de la suspensión médica y falta de medicamentos e insumos hospitalarios en detrimento de la salud pública; y efectivamente se comprueba que el derecho humano a la salud, tiene implicaciones jurídicas, económicas y sociales; y que al negarse el mismo, se hace solo por medio de actos ilegales derivados de las autoridades públicas.

Por otro lado, los objetivos específicos explican las características esenciales del derecho a la salud como base del derecho a la vida, establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, y se alcanzan en la relación de principios que existen entre estos dos derechos. La investigación se basa pues, en el supuesto

hipotético que, la suspensión médica, falta de medicamentos e insumos en los dos hospitales públicos más importantes de la capital, se debe a que, en las diferentes gestiones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, no se han creado procedimientos para lidiar con las falencias más urgentes de los nosocomios.

En cuanto a la metodología, se empleó el método hipotético deductivo y analítico, que permiten crear las condiciones necesarias para generar un conocimiento lógico y ordenado de la legislación nacional e internacional, la doctrina y la jurisprudencia. Asimismo, entre las técnicas de sustento, se empleó la observación, el análisis documental y estudio de casos, lo cual permitió generar un panorama claro y conciso acorde con la dirección del trabajo en contexto con la realidad nacional y los estudios documentales y jurisprudenciales de mérito.

La tesis se encuentra comprendida en cinco capítulos: el capítulo I, los derechos humanos; el capítulo II, el Estado y la administración pública; el capítulo III, legislación en materia de derechos humanos; el capítulo IV, ilegalidad en materia de salud pública y; el capítulo V, los servicios esenciales y crisis hospitalaria. Para concluir, vale la pena resaltar que, con la investigación se busca aportar a la resolución de las problemáticas jurídico sociales de la sociedad guatemalteca y evidenciar el problema de fondo en relación al tema de la crisis del sistema de salud pública que afecta a todos los guatemaltecos.

CAPÍTULO I

1. Los derechos humanos

¿A qué llamamos derecho? Es un vocablo que ha acompañado a la humanidad en diferentes etapas históricas. Se le invoca como máxima representación de la razón, en el acto de convivir unos con otros. En una palabra, es rectitud, norma o regulación y hay algunos que consideran que es equivalente a justicia o equidad; otros que es un instrumento de dominación de clases, palabra que carga una gama de conceptos, realidades y antecedentes históricos, de los cuales el Estado, la sociedad y la persona individual, son los protagonistas.

Son varias las acepciones del concepto derecho, el cual es utilizado en la vida cotidiana, en teorías y corrientes que lo intentan explicar. Sin embargo, desde un punto de vista plenamente científico, es que el derecho es aceptado y desarrollado como una rama de la ciencia que consiste en normas, principios, doctrinas y elementos que hacen posible la convivencia del ser humano en sociedad, en tanto que, el Estado delimita el accionar y la conducta de los individuos a partir de esas bases.

De tal forma que, hay tres aspectos claves a incluir para obtener una definición de derecho que permita concretar su esencia, por lo que estos son, el aspecto filosófico, el social y el jurídico; así lo hace el jurista García Máynez al definir al derecho: “Es un orden concreto, instituido por el hombre para la realización de valores colectivos, cuyas

normas integrantes, de un sistema que regula la conducta de manera bilateral, externa y coercible, son normalmente cumplida por los particulares y en caso de inobservancia, aplicadas o impuestas por el poder público.¹

En esta línea de ideas, siguiendo la corriente de García Máynez, una definición adecuada y acertada, es la que nos proporciona el jurista guatemalteco Leonel Armando López Mayorga al sentenciar que el derecho es: “un conjunto de normas jurídicas imperoatributivas “bilateralidad” impuestas por el Estado “heteronomía”, que regulan la conducta externa del hombre en sociedad “exterioridad”y que de no cumplirse voluntariamente con sus mandatos, puede hacerse efectivo su cumplimiento por la fuerza “coercibilidad”.²

Aunque son impuestas por el Estado, éste es el principal llamado a respetarlas, hacerlas efectivas y garantizarlas. A esto cabe formular la pregunta principal respecto del concepto derecho que en torno al ser humano, fundamentada en el propio derecho natural para posteriormente materializarse en el derecho positivo como un elemento regulador y que además se impregna del propio entorno del ser humano; entonces: ¿Qué es un derecho inherente? No cabe duda que su concepto puede ser motivo de reflexiones en tanto que depende de la etapa histórica en que se interprete.

En primera instancia, se debe aplicar la premisa de que, lo inherente, apareja consigo la calidad de justiciabilidad, en la medida que, al ser una clase de derecho de imperiosa

¹ García Máynez, Eduardo. **Filosofía del derecho**. Pág. 85.

² López Mayorga, Leonel. **Introducción al estudio del derecho I**. Pág. 117.

necesidad y protección, del que los individuos deben poder disfrutar, debe existir algún medio o recurso que posibilite su protección o restitución, en su caso, por ser este un derecho básico y tutelar, es decir, que en el deber ser, debe aplicarse la justicia y la equidad como principales recursos.

Derecho inherente también involucra una faceta de la política en relación al poder, pues dentro de una sociedad, existe un desajuste en la balanza entre quienes garantizan y violentan, frente a quienes son y deberían ser tutelados, en tanto se deben establecer los límites de ese poder. Ser inherente es pues, una circunstancia intrínseca, inalienable y sobre todo imprescriptible, en virtud que, el tiempo o las circunstancias, no constituyen objeción para soslayar su protección.

En otras palabras, hablamos de un derecho inherente *per se*, cuando el ser humano nace con esa cualidad por ser el objeto y motivo del derecho que tiene su fuente en el derecho natural, el cual guía al derecho positivo, y que finalmente se logra fundamentar en principios constitucionales. Este es el aspecto teleológico del cual se ve provisto el derecho en general, en virtud que, el derecho es creado por y para la humanidad, y de esa forma se habrá cumplido su propósito más elemental, que es, servir al ser humano en colectividad.

Dicho esto, en la definición de derecho de mérito, debemos hacer inclusión al derecho natural, el cual se entiende como el fundamento esencial de la naturaleza del ser humano y que constituye el lineamiento lógico normativo, que surge de la conciencia y

del momento histórico, variable dialécticamente. Lo cual, da las pautas necesarias para sentenciar que, el derecho inherente se enmarca dentro de la definición arriba citada porque al desglosar sus elementos: heteronomía, bilateralidad, exterioridad y coercibilidad; se cumple con todos ellos en un grado, no solo del derecho positivo, sino que también como un derecho natural preexistente, es decir, como su mero fundamento.

1.1. Concepto de derechos humanos

El ser humano organizado tiene ante sí, una gama de derechos que radican en su propia esencia. Los derechos humanos son consecuencia de la racionalidad y evolución del ser humano. Buscan proteger y perpetuar el bienestar de la persona a partir de los valores y principios aceptados por todos los Estados. Son primigenios porque, ante cualquier otra necesidad (política, organizacional o institucional) son y deberían ser creados en primer orden e instituidos en la máxima norma jurídica. En un principio, toda clase de derecho objetivado es producto de un pacto social plasmado en una Constitución, por lo que toda norma derivada debe estar sujeta a la misma.

Para comprender la envergadura de los derechos humanos y su importancia en los ordenamientos jurídicos del mundo, se debe remitir a la historia y dar cuenta que, esta clase de derechos no son simples invenciones del intelecto humano, sino que también surgen a partir de una serie de luchas y conquistas históricas de las clases sociales, ante la amenaza constante del hombre por el hombre.

Ahora bien, para su comprensión desde el punto de vista jurídico, es importante tener al menos una definición básica que permita tener noción de sus elementos principales, empero, a sabiendas que, por su misma naturaleza, los derechos humanos son evolutivos y dinámicos, porque se adecuan a la etapa histórica y valores morales generalmente aceptados, lo cual ha sido evidente a lo largo de la historia de la sociedad; por lo que conceptualizar variará según la ideología que se adopte, tal cual lo indica Erick Ovalle:

“El origen de estos derechos proviene del iusnaturalismo y el positivismo. Para el iusnaturalismo la persona humana, según el Derecho Natural, es poseedor de ciertos valores inherentes a él que la norma jurídica sólo se limita a consagrar en los ordenamientos legales (...) mientras el positivismo intenta alejar al hombre de toda influencia de la metafísica: los derechos del hombre son voluntad del legislador, son las ideas que bullen en la mente de Augusto Comte, Emanuel Kant y Kelsen. El concepto que se dé dependerá en la escuela que uno se encuentra”.³

Estos derechos pues, no son estáticos sino evolutivos y acumulables, derivados de la experiencia y de la razón humana, porque han surgido por una causa histórica y se han plasmado como preceptos lógicos racionales, nunca en detrimento del ser humano y siempre en búsqueda de su protección. La forma dinámica de los derechos humanos, debe ser la característica más sobresaliente en cualquier definición que se pretenda dar sobre los mismos, porque de sin esto se está prescindiendo de su esencia.

³ Ovalle Martínez, Erick. **Manual de derecho internacional público**. Pág. 133.

Conceptualizar, por tanto los derechos humanos queda al sentido común, en virtud que, se trata de normas, principios, costumbres, jurisprudencia, ética y directrices que dicta la razón en relación a la existencia del ser humano en todo su esplendor; sin embargo, cabe acotar que Rony Eulalio López Contreras indica al respecto y facilita el entendimiento al definir los Derechos Humanos con mucha claridad: “bien podría consistir en un conjunto de garantías y derechos inalienables que tiene el hombre, basados en la dignidad humana, que le son indispensables para su subsistencia como tal y para su desarrollo dentro de la sociedad”.⁴

1.2. Características de los derechos humanos

A diferencia de otra clase de derechos, los derechos humanos presentan características particulares a saber:

- a) Inalienables e intransferibles. Son inalienables porque ninguna persona puede alienar (enajenar, extinguir) los derechos de los demás y mucho menos el Estado, esto sin afectar la libertad, la dignidad y la vida. De forma que no se pueden transferir a otra persona puesto que son inherentes a la dignidad humana.
- b) Universales. Porque son de aplicación general, a todos los seres humanos sin distinción alguna sobre aspectos o características como de raza, sexo, condición socioeconómica, religión, origen o idioma.

⁴ López Contreras, Rony Eulalio. **Curso de derechos humanos**. Pág. 4.

- c) Indivisibles e interdependientes. Son derechos complementarios y no jerarquizables, en virtud que están relacionados entre sí, por lo que no se puede hacer ninguna separación o comparación jerárquica ya que todos son de vital importancia, otra cosa es que unos nazcan primero y otros sean consecuentes. No se puede negar algún derecho humano en particular puesto que significaría el peligro para el conjunto y a costa de los demás. Los derechos humanos, forman un todo, integrado por un conjunto de valores y principios del ser humano.
- d) Irrenunciables. De forma explícita y legal ninguna persona puede renunciar a la titularidad de sus Derechos Humanos. No se pueden negociar de ninguna forma que implique la renuncia.

Sin embargo, en los últimos años han cobrado relevancia en las discusiones científicas, la eutanasia o el suicidio asistido como una forma de garantizar el derecho a la dignidad frente al derecho a la vida. En estas circunstancias se genera un dilema entre el derecho inherente del ser humano que es la vida en contraposición con el derecho a la dignidad.

Sin profundizar en el tema, hay que establecer que el derecho a la vida no se completa, si no lleva aparejado el derecho a una vida digna y en libertad, lo que significa que, cuando una persona tiene la necesidad de terminar voluntariamente con su vida, se reúne el derecho a la vida, a la dignidad y la libertad como una trilogía perfecta *sine qua non*, el ser humano goza de sus derechos y, por ende, no se estaría renunciando a ningún derecho sino, respaldando un derecho con otro.

- e) Inviolables. “Nadie está autorizado para atentar, lesionar o destruir los derechos humanos. Esto quiere decir que las personas y los Estados deben regirse por

el respeto a los derechos humanos; las leyes dictadas no pueden ser contrarias a estos y las políticas económicas y sociales implementadas tampoco”.⁵

Por el contrario, son violentados los derechos humanos cuando son tergiversados, inaplicados o coartados. Por lo general es el Estado el principal violador de derechos humanos.

1.3. Derechos de primera generación

Imponen la obligación del Estado para que las personas puedan gozar de estos derechos (libertades individuales). Tienen su origen en la declaración de independencia del “buen pueblo de Virginia” en el año 1776 y posteriormente desarrollados en la Declaración de Derechos y del Ciudadano de la Revolución francesa en 1789. Se logra instituir, verbigracia, el derecho a la vida, a la libertad, a la dignidad, la igualdad y una gama de derechos que tienen como propósito garantizar que los seres humanos obtengan el reconocimiento como tales, ante la desigualdad que había imperado hasta entonces.

Carrillo Salcedo citado por Rony López indica a este respecto: “Con estas libertades individuales el Estado debe crear, organizar y desarrollar todos aquellos mecanismos necesarios para protegerlos. Estos se consideran verdaderos derechos subjetivos,

⁵ <https://www.derechos.org.ve/web/> (consultado el 17 de agosto de 2018).

puesto que se derivan de la exigencia que poseen los particulares frente al poder estatal, para su cabal cumplimiento”.⁶

Son el origen de todos los demás derechos que los seres humanos ostentan y se enfocan en la persona individual en su papel fundamental dentro del Estado. También constituyen el punto de partida de la separación del Estado absoluto y el Estado moderno ya que, previamente estos derechos eran ostentados únicamente por el gobernante o un grupo selecto de personas que tenían toda clase de privilegios y derechos inherentes, lo que implicaba la desprotección para la gran mayoría.

Vale la pena resaltar que, estos derechos de primera generación pueden analizarse desde dos puntos de vista respecto del papel que juega el Estado. En primer lugar, se dice que son positivos, cuando el Estado tiene la obligación de la prestación activa de los derechos fundamentales como garantizar el derecho a la vida, a la salud la seguridad. Por otro lado, se dice que son negativos cuando obligan al Estado a omitir una acción (abuso de autoridad, inviolabilidad de vivienda y documentos, respeto a la propiedad privada).

Todos los derechos humanos subsiguientes tienen su origen a partir de estos, y configuran la base y fundamento del espectro de los derechos humanos pues al cumplirse estos, se logra que las demás generaciones sean alcanzadas en su máxima plenitud, haciendo posible que en su conjunto constituyan los derechos mínimos.

⁶ López Contreras. **Op. Cit.** Pág. 18.

1.4. Derechos de segunda generación

Son derechos que se presentan como respuesta a la contaminación de las libertades, tales como la calidad de vida y el medio ambiente, que se ven dañadas a consecuencia del desarrollo y sofisticación tecnológica, que ha redimensionado las relaciones entre los hombres. Estos derechos son producto de las relaciones sociales, culturales y económicas; buscan generar las condiciones adecuadas para que los derechos individuales puedan desarrollarse plenamente.

De manera que, sin estos derechos sociales, prácticamente no se ponen en movimiento los derechos individuales y estos se quedan en simples formulaciones conceptuales. Su importancia es tal, que requieren la intervención del Estado en todo momento. Mientras que los derechos individuales son reconocidos y aceptados por el Estado; los derechos económicos, sociales y culturales son desarrollados y protegidos por el mismo. En situaciones, verbigracia, en que un derecho individual como la vida, constituye un principio que solo se cumple cuando se garantiza una vida digna, o en otro caso, el derecho a la salud para resguardar la vida.

Estos derechos, dado que por su naturaleza requieren una mayor erogación por parte del Estado, son más difíciles de incorporar a la legislación, tanto a nivel interno como internacional. Se entienden como obligación del Estado, el procurar la realización, no obstante, no se puede exigir su cumplimiento más allá de los límites materiales de los

recursos propios del Estado.⁷ Entre estos derechos se encuentran, el derecho al trabajo, a la salud social, a la cultura, sindicalización, entre una variedad más.

1.5. Derechos de tercera generación

Son derechos que derivan de los derechos sociales con el ánimo de trascendencia y desarrollo. Ameritan una mayor cantidad de sujetos a los que son dirigidos y dependen del reconocimiento privilegiado del Estado, por lo que generan mayores dificultades para su reconocimiento y exigibilidad. Surgen a mediados del siglo XX en el seno de la Organización de las Naciones Unidas por medio de tratados internacionales como parte de los derechos humanos que se garantizan, al ser reconocidos por los Estados. Entre estos derechos se pueden mencionar algunos: Derecho a la libre determinación de los pueblos, derecho al medio ambiente y derecho al desarrollo social.

“Esta generación de derechos humanos, está en gestación, por cuanto que aún no está totalmente codificada; (...) esta generación de derechos en algunos casos, trascienden al ámbito territorial en el cual el Estado ejerce su soberanía incursionando en áreas que hasta hace poco tiempo no eran susceptibles de ser objeto del derecho...”.⁸ Actualmente, el desarrollo de las sociedades, el cambio climático, el fallo del sistema político y judicial, el reconocimiento de los pueblos originarios, la transculturización y la globalización, son algunos de los fenómenos que han dado pauta a que se configuren esta clase de derechos de consecuencia fenomenológica.

⁷Ovalle. **Op Cit.** Pág. 135.

⁸**Ibíd.**

1.6. Derecho humano a la salud

A partir del derecho natural, se formula una gama de derechos que invisten al ser humano por su naturaleza social; estos son derechos preexistentes necesarios o como ya se indicó, inherentes, que son previos a cualquier regulación en el derecho objetivo. Es el caso del derecho a la salud, como un derecho inherente y relacionado íntimamente a los pilares básicos de los derechos humanos: la libertad, la vida y la dignidad, pues unos dependen de los otros como presupuestos básicos para su existencia.

El derecho a la salud, es considerado un derecho fundamental de segunda generación, pero con características muy especiales, en virtud que se fija al derecho a la vida como presupuesto ineludible y constituido para el bienestar de la población en general, porque trata nada menos, que del bienestar biológico y psicológico de los seres humanos; y también porque su importancia implica la tutelaridad del Estado, que crea instituciones públicas específicas que protegen ese derecho para el efecto. Aunque no es prohibido privatizar el servicio a la salud, su acceso debe ser generalizado, sin importar las características económicas y sociales del individuo.

En el derecho internacional público, se tiene que, los tres derechos humanos fundamentales son: El derecho a la vida, el derecho a la dignidad y el derecho a la libertad, los cuales forman la trilogía jurídica fundamental de los derechos humanos en la doctrina moderna y sobre los cuales se basa el andamiaje jurídico de los

instrumentos principales en materia de derechos humanos y que constituyen los principales logros democráticos de la humanidad.

Se trata, por tanto, de entender la importancia del derecho a la salud en relación a la importancia que aparece para los derechos individuales primordiales mencionados, para lo cual, se debe analizar haciendo una subsunción de estos derechos con el derecho a la salud, para verificar su importancia, sin el ánimo de confundir sus significados teóricos, únicamente con énfasis práctico:

La salud, puede analizarse como el “derecho a la vida” en forma desarrollada. Mientras el derecho a la vida protege a la persona desde su concepción o nacimiento para la existencia. La salud pretende que, a partir de generarse la vida en el ser humano, este goce del bienestar necesario para vivir y supervivir, es decir, protege la vida de un modo permanente y dinámico, buscando frenar cualquier flagelo contra la vida misma, en cualquier manifestación.

Asimismo, puede decirse que la salud es equivalente al “derecho a la dignidad”, en tanto que se trata primordialmente, de valorar al individuo en igualdad de circunstancias, desde lo individual a lo social; porque la salud es la condición de ser digno como ser humano al encontrarse en un estado que le posibilite trabajar, procrear o alimentarse; de lo contrario no existiría una valoración integral, pues se trataría, en todo caso de un ser vivo en sufrimiento. La dignidad es un derecho que está inmerso en la salud, pues si se veda a una persona de su capacidad ser digno, no hay salud.

De forma que también el “derecho a la libertad” surge a partir de que el ser humano puede gozar de todos los beneficios que implican vivir en esa condición, por el contrario, no existe libertad cuando la persona no goza de un bienestar físico y psicológico que lo aprisiona en sus propias carencias físicas sin la posibilidad de acceder a la salida de su suplicio físico o psicológico.

Lo cual vendría siendo peor, incluso, que el encierro penitenciario porque cualquier afección que lo priva de su libertad plena, lo priva al mismo tiempo de su libertad jurídica, aun cuando se encuentre gozando de ésta. Queda claro pues, que la salud es consecuente a la vida, la libertad, la dignidad y viceversa, de tal modo que, no se pueden garantizar tales derechos, que el estado mismo protege como uno de los cánones máximos de su organización, si no se logra establecer el derecho a la salud como premisa lógica. En este sentido, son los Estados los principales llamados a respetar toda clase de derechos que garanticen la salud.

Se le ha otorgado al derecho a la salud, una posición de vital importancia en el mundo jurídico internacional, como se demuestra en los instrumentos más importantes de derechos humanos, por ser imprescindible e inherente a las personas. Todo ser humano desde que nace, se enfrenta a una serie de amenazas que pueden resultar en patologías, enfermedades y peligros externos contra su integridad física y mental, lo cual afecta en cierto modo la libertad y la vida. Del mismo modo, en la medida que una persona se encuentra en una situación de riesgo psicológico o moral, se ve impelida a condiciones precarias que afectan su integridad.

1.6.1. Definición de derecho a la salud

La Organización Mundial de la Salud –OMS- en su Constitución, define a la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. El goce del máximo grado de bienestar integral debe incluir necesariamente a la salud, de manera que, se pueda lograr uno de los derechos fundamentales y más importantes del ser humano; sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

En consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la salud es reconocida como un derecho inherente e inalienable a todo ser humano, por lo que este precepto ha sido catalogado como imprescindible y vital en una sociedad grande y bien organizada. La mayoría de autores lo reconocen como un derecho de segunda generación, lo cual significa que es complementario a los derechos individuales tales como la vida, la integridad y la igualdad, pero de tal importancia que estos dependen de la salud.

Al establecer que es un derecho universal, se le da obviamente un reconocimiento jurídico, el cual va dirigido no solo a regular tal derecho subjetivo, sino también a la implementación de planes y estrategias que procuren garantizar ese derecho. En este sentido, la salud pública toma relevancia pues se deben ejecutar planes de trabajo acorde a las políticas públicas en atención a las necesidades del país.

En el código de salud de Guatemala, Artículo 2 la define de la siguiente forma: “La salud es un producto social resultante de la interacción entre el nivel de desarrollo del país, las condiciones de vida de las poblaciones y la participación social, a nivel individual y colectivo, a fin de procurar a los habitantes del país el más completo bienestar físico, mental y social”. Esta definición se funda en una producción social. El producto social de la salud, que es consecuencia de la interacción de tres aristas a considerar.

La primera es un nivel de desarrollo del país, el cual es propiciado por la tecnología, la educación y la infraestructura. La segunda, es la condición de vida de las poblaciones, que se desprende de los niveles de escolaridad, hacinamiento, vivienda y capacidad de subsistencia. En el entendido que, salud involucra todos los aspectos que tienen que ver con la salud integral física del individuo y de problemas a la salud como lo son patologías crónicas y agudas, problemas psicológicos y psicosomáticos. Se debe comprender pues, que salud integral involucra el aspecto físico y psicológico de una persona, en tanto que la garantía del derecho a la salud solo se puede cumplir así.

Por último y quizá la más importante, es la participación social en lo individual y colectivo, lo cual se acopla a una responsabilidad no solo del Estado como ente garante, sino de una responsabilidad ciudadana de velar, mejorar y conservar su salud personal, familiar y comunitaria. El contrasentido en la mayoría de casos, es la irresponsabilidad del Estado, pues los ciudadanos se alinean al sistema y paulatinamente, se genera una situación de incertidumbre.

Se puede definir entonces el derecho a la salud, tomando en cuenta los aspectos ya mencionados, como un derecho establecido en las normas jurídicas, así como de acciones y políticas públicas de carácter imperativo que garantizan el bienestar físico, mental y social de los seres humanos, así como su paulatino y constante mejoramiento, el cual es responsabilidad del Estado y de la población preservar, al ser este un bien público y social.

1.7. La salud pública

La salud pública es una rama de la medicina que sirve para crear estrategias que coadyuvan con la finalidad de un Estado constitucional de derecho, que es definitivamente, el bien común, el cual se encuentra establecido en la Constitución Política. Esto se logra, desde el ámbito estratégico y de prevención; acciones estratégicas que los gobiernos se proponen para alcanzar la eficiencia de resultados en los hospitales públicos, por medio de infraestructura de calidad, planificaciones prospectivas y preventivas y, sobre todo con personal calificado orientado al mejoramiento y superación de la atención médica, sin discriminación alguna.

De acuerdo con Winslow citado por la doctora Sandra Figueroa, salud pública es: “la ciencia y el arte de prevenir las enfermedades, prolongar la vida, fomentar la salud y la eficiencia física y mental, mediante el esfuerzo organizado de la comunidad para:

- 1) El saneamiento del medio;

- 2) El control de las enfermedades transmisibles;
- 3) La educación de los individuos en los principios de la higiene personal;
- 4) La organización de los servicios médicos y de enfermería para el diagnóstico precoz y el tratamiento preventivo de las enfermedades;
- 5) El desarrollo de los mecanismos sociales que aseguren a todas las personas un nivel de vida adecuado para la conservación de la salud, organizando estos beneficios de tal modo que cada individuo esté en condiciones de gozar de su derecho natural a la salud y a la longevidad”.⁹

Esta definición deja entrever que, cualquier esfuerzo por implementar un sistema de salud dirigido al público, debe ser organizado y coordinado, tanto a corto, mediano como a largo plazo, de forma que, se vea involucrada también la comunidad por medio de sus sectores más afectados. Por ende, se entiende por participación de comunidad, a la apertura democrática que existe entre el Estado y sus instituciones, y en los diferentes sectores sociales. Es decir, los planes de acción, deben diseñarse multidisciplinariamente, y sobre todo, se debe analizar estratégicamente la cosmovisión de la población que se pretenda incluir.

La Organización Panamericana de la Salud, también define la salud pública, en el contexto de iniciativa de la salud pública de las Américas: “La salud pública es la práctica social integrada que tiene como sujeto y objeto de estudio, la salud de las

⁹Figueroa, Sandra. **Introducción a la salud pública**. Pág. 1.

poblaciones humanas y se le considera como la ciencia encargada de prevenir la enfermedad, la discapacidad, prolongar la vida, fomentar la salud física y mental, mediante los esfuerzos organizados de la comunidad, para el saneamiento del ambiente y desarrollo de la maquinaria social, para afrontar los problemas de salud y mantener un nivel de vida adecuado”.¹⁰

Desde esta perspectiva, se puede definir salud pública, como un sistema de gestión pública preventiva de enfermedades y males para la vida del ser humano, que procura organizar y coordinar las actividades a respaldar la salud en general, para lo cual se integra de diferentes disciplinas como la ingeniería sanitaria, economía, sociología, estadística, biología, psicología, ciencias de la salud, ciencia política, medicina, ecología, entre otras, pero particularmente de la ciencia del derecho, que establece los lineamientos a seguir desde un marco jurídico.

El Artículo 94 de la Constitución Política de la República de Guatemala, marca el punto de partida para que, el Estado, por medio de las instituciones públicas desarrolle un sistema de salud público acorde a las necesidades sociales y económicas, de modo que en su parte conducente establece: “(...) Desarrollará a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.”

¹⁰ **Ibíd.**

Basta con abocarse a la literalidad de la norma citada, para concluir que, la salud pública se encuentra regulada en la máxima norma jurídica porque de esa forma, se enfatiza y se obliga al Estado y a todas las personas, para su conservación, a través del desarrollo (esto es, mejorar permanentemente), por medio de planes que permitan que las instituciones públicas sean las encargadas de dirigir acciones para buscar el beneficio de los habitantes, con un carácter eminentemente social con el fin de compensar el desequilibrio social que exista; y también para su restablecimiento con medidas urgentes y adecuadas.

En una sociedad grande y organizada, se requiere que las instituciones se encuentren coordinadas y funcionales para que cualquier persona pueda ser atendida en cualquier momento. Para que esto funcione, es importante tener una cultura de responsabilidad y honradez, tanto para la clase burócrata, empresarial, como de la población en general, pues de acuerdo con la definición de salud pública concluida, se trata de un sistema y como tal se requiere que se protejan y desarrollen los factores físicos, mentales y sociales de las personas para funcionar.

El desequilibrio social siempre ha existido y es consecuente a la sociedad, lo cual resalta cualquier problema coyuntural, por lo que, el sistema de salud debe ser un mecanismo de defensa permanente a los problemas que devienen de la pobreza, falta de acceso y la desigualdad. De tal cuenta que, estratégicamente, se hace necesario que dicho sistema cuente con elementos tales como: practicas eficientes de comunicación institucional, logística, coordinación y medios técnicos adecuados.

1.8. El rol del sector privado en la salud

Los centros de salud privados juegan un rol importante en la problemática de la crisis hospitalaria del país, porque constituyen una alternativa inmediata, segura y relativamente accesible para contrarrestar todas aquellas situaciones que puedan afectar la salud y bienestar de los habitantes. Los hay de carácter lucrativo y sin fines de lucro, pero en cualquiera de los dos casos, comprenden a la sociedad civil, religiosa o internacional.

Sin embargo, particularmente en el tema de salud, se resaltan las características fundamentales de gratuidad y accesibilidad, porque la industria de la salud privada representa un rubro elevado para la economía de la mayoría de las familias y un costo que supera las posibilidades económicas regulares. Lo cual causaría una necesidad inmediata del servicio, que traería como consecuencia la pérdida de la calidad de vida por la falta de acceso y desigualdad, he ahí la necesidad de intervención reguladora del Estado para garantizar este derecho.

“Alrededor de 92% del sector privado funciona con base en pagos de bolsillo, mientras que sólo la población perteneciente a los dos quintiles más ricos y predominantemente urbanos tiene acceso a planes privados de salud. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social brindan atención en sus hospitales, centros de salud y puestos de salud, sin que exista coordinación entre las unidades de una institución y la otra.

De igual manera, el sector privado provee servicios en consultorios, clínicas y hospitales privados”.¹¹

El sector privado en este sentido, actúa como medida alterna o especializada, donde los hospitales públicos no pueden dar un servicio adecuado, especializado, integral, pronto, cumplido y eficiente. Los médicos particulares están igualmente capacitados para atender a los pacientes que requieran de tratamiento, empero, desde el momento en que la Constitución Política de la República establece que la salud es un bien público, se está indicando que, no debe existir ninguna razón para vedar el servicio, lo cual incluye medicamento, atención adecuada y consultas externas.

El servicio de salud privado ha tenido tendencia al crecimiento, debido a la demanda de un servicio de calidad, el cual es prestado en muchos de los casos por el sector privado. “Se observa que los establecimientos privados que ofrecen servicios de consulta externa fueron incrementándose durante el periodo, pasando de 3,550 clínicas o consultorios médicos en 2011 hasta 3,969 al año 2015. Los servicios están concentrados en el Departamento de Guatemala y en las áreas urbanas de los departamentos. Quetzaltenango ocupa el segundo lugar con 264 clínicas y Alta Verapaz el tercer lugar con 147 clínicas para el año 2015”.¹²

Las comunidades de los departamentos, en general, utilizan los centros de salud para atender sus necesidades básicas de salud e higiene, pero también se enfrentan al

¹¹ Becerril Montekio, Víctor. **Sistema de salud de Guatemala**. Pág. 1.

¹² Hernández Mack, María, MSPAS. **Diagnostico nacional de salud**. Pag.135.

problema de la centralización de los servicios especializados, para lo cual, se ven obligados a viajar a la capital para atender sus necesidades, o en muchos casos a un centro de salud privado. La búsqueda de salud, por ende, se ha inclinado más por el sector privado, aunque esto implique un mayor gasto y la tendencia ha sido por la comodidad, la atención, la especialización y la carencia de un servicio público eficiente. Lo ideal es que todos los seres humanos gocen de un servicio a la salud básico, que permita al individuo promedio, un estado de bienestar físico, psicológico y social, adecuados y esto se logra con la garantía que otorga el Estado.

La salud privada se basa en la economía de mercado, en la oferta y demanda, y en el crecimiento demográfico. De tal cuenta que, “el sector privado, está organizado en hospitales, sanatorios y clínicas. Asimismo, cuenta con establecimientos de especialidades y centros de laboratorio. Al igual que el Centro Médico Militar, los hospitales privados tienen contratos con las empresas de seguros médicos privados. Los establecimientos privados son regulados y acreditados por el departamento de regulación y acreditación de los establecimientos de salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.”¹³

En este sector privado, el sistema de salud funciona basado en una estructura mercantilista de los seguros proporcionados por grupos financieros con primas determinadas por el nivel económico de las personas, es decir, por la capacidad de pago. En algunos casos los trabajadores obtienen un seguro de salud privado que

¹³ **Ibíd.**

proporciona los servicios básicos aún y cuando se encuentren afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

“En el año 2008 el volumen de primas del sector asegurador en Guatemala fue de US\$ 240 millones se concentraron en seguros de vida; específicamente en el sector salud, las primas llegaron a US\$ 85,617.000 en 2008, incrementando por casi 10 millones de US\$ 75,962.000 del año anterior”.¹⁴

Sin embargo, un análisis superficial lleva a la conclusión que, de los aproximadamente 15 millones de guatemaltecos, solo un pequeño grupo tiene las posibilidades económicas para cubrir un servicio de salud privado constante y de calidad, mientras que la gran mayoría se sirve básicamente de los servicios públicos, salvo en algunas ocasiones cuando por necesidad, especialidad o urgencia, se ven obligados a utilizar el servicio privado.

“El 12% de los guatemaltecos recurre al sector privado en busca de atención a su salud. En este sector participan organizaciones de la sociedad civil (OSC) y/o religiosas que operan sin fines de lucro. También existe un poco significativo sector de seguros privados de salud. De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, las organizaciones no gubernamentales ofrecen cobertura a cerca de 18% de la población. Los seguros privados cubren a menos de 8% de la población, principalmente perteneciente a los dos quintiles más ricos y predominantemente

¹⁴Gedión, Úrsula. **Los sistemas de salud en Latinoamérica y el papel del seguro privado**. Pág. 150.

urbanos. De acuerdo con el MSPAS, la ampliación de la cobertura en el periodo de 1990 a 2004 fue de 66%”.¹⁵

Otro factor clave del sector privado en la salud, es lo relacionado con los medicamentos farmacéuticos prescritos y no prescritos. Otro duro golpe para la economía de las familias guatemaltecas y un rubro fijo. El problema radica en todo caso, en los medicamentos prescritos por enfermedad o afección a la salud en general, cuando se trata de medicamentos imprescindibles para la vida y bienestar de las personas. Al no poder costear o ubicar un medicamento específico en los centros de salud pública, las personas se ven obligadas a buscar en las farmacias para seguir un tratamiento.

“El gasto en medicamentos es uno de los rubros financieros más importantes del sistema de salud guatemalteco. Dado que la mayor parte del gasto en salud, es realizado por los hogares como gasto de bolsillo, es importante señalar que diversos análisis sitúan la compra de medicamentos como destino de entre el 50 y 73% de dicho gasto. En 1999 y 2005 el gasto en medicamentos realizado por los hogares registró un incremento anual de 10%, mientras que el realizado por el sector público, tuvo muy ligeras variaciones, a pesar de que el aumento en el primero se debe más a la elevación de los precios de los medicamentos que a un mayor consumo en términos reales”.¹⁶ El acceso a la salud de forma integral se compone por la atención médica a afecciones físicas, atención psicológica a problemas psíquicos y tratamientos de diversa índole para el bienestar permanente; si bien es cierto, los centros de salud

¹⁵Montekio. **Op. Cit.** Pág. 4.

¹⁶Giedión. **Op. Cit.** Pág. 183.

privados y farmacias privadas proporcionan dichos servicios, cuando estos son de difícil acceso económico, el sistema de salud pública debe subsidiar dicho servicio.

De acuerdo a la forma como está formulada nuestra Constitución Política de la República, la privatización del servicio de salud, debe ser la última *ratio*, en virtud que al considerarse un bien público, se está indicando que es de interés social y es imperativo que todos los habitantes estén en el derecho de utilizarlo y beneficiarse de éste, así como de mejorarlo dinámicamente por todos los medios posibles; ya que, en primer orden las personas deberían acudir a un centro de salud público, y es que, se trata de un derecho humano que nace tanto de la existencia misma del ser humano, como del Estado, por ser esta una de sus finalidades.

CAPÍTULO II

2. El Estado de Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que, el Estado es libre e independiente, con un modelo político de carácter republicano y representativo; en lo económico se encuentra regido por un capitalismo insipiente y en lo social toma preponderancia la marcada estratificación de clases, pero además se encuentra diversificado por su abundante cultura, pues cuenta con cuatro culturas milenarias que cohabitan en el territorio: Maya, Mestiza, Xinca y Garífuna, esta característica lo hace realmente especial, en virtud que trasciende la identidad de los pueblos originarios en la búsqueda del reconocimiento a la diferenciación y por ende, un Estado heterogéneo.

Como se ha indicado, posee un sistema democrático representativo, que permite elegir a sus autoridades mediante sufragio universal. Distribuido el poder en tres funciones, las cuales por mandato constitucional son: Organismo ejecutivo, organismo judicial y organismo legislativo. Además existen otros órganos de control que coadyuvan y cumplen una función de pesos y contrapesos.

Por lo que interesa, los tres organismos coadyuvan de forma coordinada e insubordinada para atender las funciones y necesidades básicas del Estado; con un sistema basado en los pesos y contrapesos (por medio de sus mecanismos de control) que permite mantener el equilibrio. De tal cuenta que, los tres organismos deben velar para que se respeten y apliquen los derechos consagrados en la parte dogmática de la

Constitución Política de la República y demás normas internas e internacionales aplicables. Cada función, (función ejecutiva, legislativa y judicial) tiene ámbitos de trabajo distintos, que, en sintonía, permiten el correcto funcionamiento de las normas jurídicas y del aparato estatal, es decir, del Estado de derecho.

En cuanto a su organización y gobierno, al organismo legislativo, le corresponde crear normas ordinarias y reglamentarias que sirven de sendero y directriz para aquellas necesidades que emanan de la realidad social, en los casos concretos y en la coyuntura general. Asimismo, al organismo ejecutivo, le corresponde implementar políticas públicas y procedimientos que permitan ejecutar dichos derechos, así como aplicar y administrar el contenido de las normas. Y, por último, al organismo judicial que tiene la potestad de impartir y administrar justicia conforme derecho.

Los tres organismos del Estado son importantes, empero, toma especial relevancia que, una vez establecido en la ley ordinaria una normativa de política pública y ejecución, la aplicación de las mismas corresponde al organismo legislativo; un ente de carácter administrativo y ejecutivo.

De conformidad con el Artículo 183 literales a) y m) de la norma suprema, el organismo ejecutivo, tiene la función de cumplir y hacer cumplir con las normas, así como coordinar a través del consejo de ministros la política de desarrollo de la nación; y es de esta forma que su papel en la ejecución y administración del Estado cobra relevancia, por supuesto, coadyuvado por los otros dos poderes.

El Estado actual por antonomasia, es la máxima expresión de organización de la sociedad y el resultado del poder concentrado en un grupo de personas (burócratas) a las que se les delega, por medio de un contrato social, al cual llamamos Constitución Política. Se debe suponer por eso, que el Estado se involucra y tiene incidencia en la vida de los individuos derivado de las capacidades e investidura que posee; en los albores de su creación, el Estado surge precisamente para la búsqueda del equilibrio entre la anarquía y el autoritarismo, y se logra mantener a través del tiempo, gracias al resultado de la seguridad jurídica que provee.

Un Estado de derecho se construye, por lo tanto, con instituciones sólidas y bien administradas, y también por el respeto a la ley en todos los actos que emanan de las autoridades públicas, a sabiendas que, en todo caso, la Constitución Política de la República se encuentra en el pináculo del ordenamiento jurídico y es el punto de partida de toda actividad pública o privada, de relaciones entre particulares y de particulares con el Estado.

2.1. Concepto de Estado.

El Estado en sentido amplio (*lato sensu*), es un sistema complejo de organización política, económica y social que tiene como fin el bien colectivo, que se manifiesta en el individuo, en la colectividad y en el ámbito internacional; es un ente autónomo, amorfo y autómatas que se puede comparar con una máquina o un leviatán producto del intelecto humano y de la naturaleza. En sentido estricto (*stricto sensu*), el Estado, se

constituye por una serie de elementos y características que lo hacen particular y distinto de otra clase de organización social.

Es un ente que tiene la potestad y la capacidad de actuar ante cualquier resistencia que se le presente y, por ende, la fuerza suficiente para inmiscuirse en casi todos los asuntos de la vida de los seres humanos y, algunas veces, de otros Estados o agentes del espectro internacional. Es creado con el fin exclusivo servir a la sociedad como instrumento de organización básica, a merced del sistema ideológico del cual se ve impregnado y de las personas que lo manejan, en virtud de un pacto social previamente ratificado.

De tal forma lo expone Thomas Hobbes es su obra *Leviatán o la materia, forma y poder de una República Eclesiástica y Civil*: "...gracias al arte se crea ese gran Leviatán que llamamos república o Estado (en latín civitas) que no es sino un hombre artificial, aunque de mayor estatura y robustez que el natural para cuya protección y defensa fue instituido; y en el cual la soberanía es un alma artificial que da vida y movimiento al cuerpo entero; los magistrados y otros funcionarios de la judicatura y ejecución, nexos artificiales; la recompensa y el castigo (mediante los cuales cada nexo y cada miembro vinculado a la sede de la soberanía es inducido a ejecutar su deber) son los nervios que hacen lo mismo en el cuerpo natural; la riqueza y la abundancia de todos los miembros particulares constituyen su potencia; la *salus populi* (la salvación del pueblo) son sus negocios; los consejeros, que informan sobre cuantas cosas precisa conocer, son la memoria; la equidad y las leyes, una razón y una voluntad artificiales; la

concordia, es la salud; la sedición, la enfermedad; la guerra civil, la muerte..”.¹⁷

La analogía de Hobbes, deja claro el funcionamiento del Estado como un cuerpo complejo en el que todos sus elementos tienen una función específica. Pero también hace referencia a aquellos que lo hacen “enfermarse” o “morir” que pueden traducirse a lo contemporáneo, en los casos de irrespeto a la ley e ingobernabilidad. No se debe descartar que estos elementos a que se hace mención, van más allá de un territorio, población y normas jurídicas; se deben incluir también, la realidad de las interacciones sociales, económicas y políticas nacionales e internacionales.

El Estado es pues, un conjunto de elementos y sistemas (jurídicos y políticos) porque requiere de dirección y control, un lugar físico para asentarse y de personas que lo conformen. En ese sentido, Vladimiro Naranjo Mesa, citado por Gerardo Prado define al Estado así: “Estado, en sentido amplio, es un conglomerado social, político y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una actividad que se ejerce a través de sus propios órganos y cuya soberanía es reconocida por otros Estados.”¹⁸

Sin embargo, es el Estado el que ostenta la personalidad jurídica y, por lo tanto, es sujeto de derechos y obligaciones a lo interno y frente a otros Estados. Esta obligación se hace notoria con los diferentes mecanismos jurídicos que existen para repelerlo en

¹⁷ Hobbes, Thomas. (traducido por Manuel Sánchez Soto). **Leviatán o la materia, forma y poder de la república eclesiástica y civil**. Pág. 1.

¹⁸Prado, Gerardo. **Teoría del estado**. Pág. 58.

la medida de su omisión o incumpliendo -mecanismos constitucionales y mecanismos plasmados en tratados internacionales-.

“Los Estados en su carácter de personas jurídicas, son entes capaces que adquieren derechos y obligaciones. Dado que son personas jurídicas del derecho internacional, tienen derechos y deberes fundamentales. Estos derechos los tienen los Estados por su calidad de sujetos del Derecho Internacional”.¹⁹ Como ente sujeto de derechos y obligaciones, en virtud de ostentar una personalidad jurídica, le corresponde respaldar cada acción o inacción que suscite por medio de sus funcionarios e instituciones públicas, en la sociedad y en sus normas jurídicas.

Importante es mencionar que no se debe confundir Estado con gobierno, pues ambos conceptos presentan diferencias claras de acuerdo con la definición citada. La principal diferencia es que el Estado es el género que involucra a la sociedad civil, a los tres organismos principales y demás instituciones públicas, al gobierno de turno, al territorio y al marco jurídico.

De tal cuenta que, el gobierno es una parte del Estado, que está representado por aquellas autoridades, incluidas algunas instituciones autónomas y semiautónomas, elegidas por un determinado periodo, en donde especialmente se crean políticas públicas para ejecutar acciones tendientes a trabajar en las necesidades básicas de la

¹⁹ Ovalle. **Op. Cit.** Pág. 208.

población, que finalmente tendrán incidencia en todo el Estado; representado sobre todo, por el organismo ejecutivo.

“Un sistema de gobierno, es el origen y régimen que sirve para gobernar una nación o una provincia. Se le define como la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a toda la población (...) es la organización mediante la cual es formada la voluntad del Estado”.²⁰

Si bien es cierto, existen procedimientos para establecer la responsabilidad del Estado, al fin de cuentas, la responsabilidad recae en todos los elementos que conforman el Estado, puesto que se trata de un cuerpo sistematizado del cual cada situación afecta al resto de elementos.

A este respecto, el Estado ya no es solo una forma de organización social cualquiera, sino que se trata de una serie de elementos y una realidad social, jurídica, económica y política que lo constituyen y, en ausencia de alguno de estos elementos, pierde su esencia de Estado *per se*. Y es de fijarse que, para que sea funcional, el Estado debe contar con aparatos que le permitan trabajar como si fueran las extremidades del cuerpo humano tal y como lo indica Thomas Hobbes. Dichos aparatos son llamados instituciones públicas y cada una desempeña una función específica, pero para que funcione correctamente, es decir con eficiencia, dichos organismos deben cumplir sus

²⁰ Prado. **Op. Cit.** Pág. 159.

objetivos previamente establecidos en la ley por medio de personal humano idóneo, capaz y honrado que lo administren.

Por lo tanto, se puede definir al Estado como un colectivo social organizado para el bien común con personalidad jurídica reconocida, en un territorio determinado bajo un régimen político y jurídico preestablecido en un contrato social, y además tiene reconocimiento internacional por medio de su soberanía.

2.2. Elementos del Estado

De las definiciones se desprende que el Estado actual está compuesto por un conjunto de elementos que hacen posible su existencia. El Estado se compone de los siguientes elementos:

2.2.1. Población o grupo de personas

El conglomerado social está conformado por todas las personas que habitan el territorio sin distinción de raza o sexo. Específicamente son los nacionales que eligen sus autoridades, a quienes se les provee de personalidad jurídica desde que nacen o se encuentran en el territorio o en su caso, han obtenido esa personalidad. De acuerdo con Gerardo Prado, el grupo humano se constituye por los siguientes aspectos: nación, pueblo, nacionalidad, sistemas para resolver conflictos de nacionalidad y ciudadanía. Este conglomerado humano es lo que conocemos como población y sostiene el autor que “se utiliza para señalar la misma agrupación humana pero como elemento

componente indeterminado del Estado, ya que se refiere a todos sus habitantes”.²¹

2.2.2. Territorio

El territorio no es más que la zona geográfica en donde surten efectos todas las actividades del Estado y la población; es el lugar donde se encuentra asentada la sociedad. “Constituye el soporte físico de las comunidades políticas...”²². Territorio es el lugar donde un Estado tiene jurisdicción para actuar, aplicar sus leyes y determinar sus políticas.

2.2.3. Orden jurídico

Cada Estado, a raíz de su soberanía, crea sus propias normas jurídicas; de tal cuenta que el ordenamiento jurídico es toda esa amalgama de normas jurídicas que tiene como principal fuente la Constitución Política de la República, la cual determina el alcance de cada norma derivada. A partir de la Constitución se determinan los derechos, obligaciones, organización y garantías que permiten y delimitan el actuar de la población y funcionarios que crean las normas en un marco de legalidad y legitimidad.

En otras palabras, el orden jurídico, es el límite o lineamiento que sustenta un Estado y sirve para ordenar todo acto de la voluntad, permitiendo o prohibiendo.

²¹ Prado. **Op. Cit.** Pág. 95.

²²**Ibíd.**

2.2.4. El poder público

El aparato estatal debe tener una cabeza para que pueda funcionar; es necesario que se conformen instituciones públicas para que la población descargue ciertas necesidades indispensables sobre estas. Un gobierno rotativo y periódicamente elegido; un equilibrio del poder delegado que debe ser distribuido de tal forma, que se configure un sistema de pesos y contrapesos. El fin del poder público lo conforma el bienestar de la sociedad por medio de la representación que se delega en funcionarios públicos que se encargan de administrar las instituciones públicas. A través de las estrategias que surgen del arte de gobernar, se implementan las medidas necesarias para cubrir los menesteres que requieren las funciones.

“El poder, en resumen, no sólo es principio de impulsión y dirección, sino también de unificación y coordinación, de orden, de una pluralidad de conductas a través de preceptos jurídicos”.²³

2.2.5. Finalidad y bien común

Esta creación de la humanidad que llamamos Estado y que podemos imaginar como un Leviatán (Hobbes) porque al igual que éste, cada una de sus partes viene a ser un elemento del Estado y todas tienen una función. En ese sentido, la teleología de un Estado deriva de su naturaleza, de su esencia y de su existencia que no puede ser otra

²³Ibíd.

que alcanzar el máximo bienestar social o bien común. De manera que, al ser el Estado un ente producto de la creación humana, este se encuentra a su servicio, y es la razón humana expresada en las normas jurídicas, el marco de su actuar. Nuestra Constitución Política de la República establece en su Artículo 1º sobre la finalidad del Estado de Guatemala: "...su fin supremo es la realización del bien común."

2.3. Responsabilidad de la administración pública y funcionarios públicos

Administrar el Estado es una tarea compleja, que requiere de voluntad política y habilidades técnico-estratégicas. El correcto funcionamiento de los servicios públicos, requiere de la aplicación de procedimientos regulados en las normas ordinarias y reglamentarias, asimismo, que se acondicionen a los principios básicos de la administración pública que se encuentran dispersos en la Constitución Política de la República y en su caso, en tratados internacionales aplicables; en tanto que el resultado de la administración debe ser el más alto grado de efectividad para el beneficio social.

La administración pública, generalmente es atribuida al organismo ejecutivo como ente que por excelencia se encarga de la administración pública. Lo cierto es que, las instituciones autónomas, semiautónomas y descentralizadas e inclusive el organismo legislativo y judicial, deben manejar la administración pública cuando estos son compelidos por la Constitución Política de la República, para coadyuvar con el fin del Estado.

La doctrina establece dos parámetros básicos sobre los cuales se debe desarrollar objetivo primordial de la administración pública, que a fin de cuentas es, el bien colectivo: el primero de ellos, que es la eficiencia, se basa en el procedimiento y en los medios que sirven de instrumento en el proceso de la administración; mientras que la eficacia se centra en el resultado más óptimo de acuerdo a los estándares de calificación y beneficio, que es la finalidad.

Ambos conceptos se encuentran relacionados a la administración pública porque determinan la calidad del servicio que se presta en la administración pública; si no hay eficacia y eficiencia, simplemente la administración deficiente o ha fracasado en su objetivo. Se debe entender pues, que hay eficiencia por ejemplo en un hospital público, cuando se utiliza el protocolo y los medios adecuados para atender el servicio. Hay eficacia siempre y cuando, las estadísticas muestren resultados concretos de un buen servicio de salud. Sin embargo dichas estadísticas, deben estar sustentadas en eventos concretos y reales, y no de inventos políticos superfluos como es habitual en la mayoría de gobiernos que pretenden mostrar una imagen positiva de su administración con resultados eficaces, pero a fin de cuentas, irreales.

De acuerdo con Rafael Godínez Bolaños la finalidad de la administración pública se circunscribe al servicio de la sociedad, porque tiene su razón de ser de los recursos materiales que se obtienen de los impuestos que hace la población; de forma que expresa: “El fin principal de la administración pública es por imperativo constitucional, la satisfacción de las necesidades sociales (...) uno de los instrumentos para lograr

la satisfacción de las necesidades sociales son los servicios estatales y la inversión y mantenimiento de la infraestructura y obra pública”.²⁴

La sociedad, vista como un conjunto de seres humanos y sistemas de normas de convivencia, implica por consecuencia, una serie de funciones elementales producto de dicha vida en común, las cuales deben ser cubiertas para que se mantenga el equilibrio e impere la gobernabilidad. Soluciones tales como la seguridad, educación, salud e inclusive en algún momento, se proceda a la intervención del Estado para invocar y respaldar los derechos que se han consagrado para el efecto.

Es el Estado a través de sus instituciones que se encarga de la dirección y administración de las actividades que la ley le faculta; y generalmente esas facultades son producto de necesidades colectivas, que van más allá de un marco institucional y administrativo, en la medida que, sin escapar del imperio de la ley, es posible trabajar bajo un esquema menos burocrático y más humano, en especial cuando se trata de garantizar los derechos fundamentales.

El organismo ejecutivo es el órgano que tiene asignada la tarea de administrar el aparato estatal por medio de las diferentes instituciones, dependientes, autónomas o semiautónomas, las cuales existen exclusivamente para cumplir con las necesidades civiles, políticas, administrativas y sociales de las personas.

²⁴ Godínez Bolaños, Rafael. **Los servicios públicos y los servicios sociales**. Pág. 2.

De conformidad con el Artículo 19 de la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, existen 14 ministerios, los cuales se encuentran presididos por un ministro elegido por el Presidente de la República. Los ministros de Estado, son funcionarios públicos que tienen total responsabilidad sobre las decisiones que tomen respecto del ministerio que dirigen, en el ámbito institucional, de personal y de políticas de dirección.

Los funcionarios públicos son los encargados de administrar el Estado y estos cubren su función por elección popular, nombramiento o por oposición en servicio civil. Se diferencian de los empleados públicos o burócratas, por su alta jerarquía y toma de decisiones que coordinan y controlan la ejecución de los planes de gobierno.

A partir de la relación funcional que existe entre los funcionarios públicos y la administración del Estado, se origina la responsabilidad de los actos que emanen de las decisiones que dichos funcionarios tomen en la dirección del puesto. Se deben regir por la ley en todos los actos administrativos y políticos que realicen. En caso contrario, de existir ilegalidad, se habla de responsabilidad jurídica. También cuando se toman decisiones de trascendencia social, se habla de responsabilidad política.

Por lo tanto, existen diferentes tipos de responsabilidad de los funcionarios públicos. En primer lugar, la responsabilidad civil, que se delimita al resarcimiento civil por daños y perjuicios. Luego está, la responsabilidad penal o criminal que se da cuando el funcionario comete un hecho delictivo o falta en el ejercicio de su cargo. Y, la responsabilidad administrativa que se da en el proceso administrativo por negligencia,

negación u otras y que originan la ilegalidad de los actos administrativos. Por otro lado, la responsabilidad política surge como un medio de control entre poderes; en este caso el organismo legislativo le corresponde interpelar a los ministros de Estado cuando se tenga alguna duda de su gestión.²⁵

En cuanto a su fundamentación jurídica, estas clases de responsabilidades se basan en la Constitución Política de la República de Guatemala que las regula en diferentes artículos, en tanto que los funcionarios se encuentran sujetos a la ley y nunca superiores a esta. De tal cuenta que, los Artículos 154 y 155 constitucionales establecen lo relativo a la responsabilidad civil y penal; asimismo la responsabilidad política regulada en el Artículo 166 del mismo cuerpo legal y; en el Artículo 8 del Decreto Legislativo 89-2002 se establece la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos.

Toma especial relevancia, que, en materia de derechos humanos, la responsabilidad de los funcionarios públicos se traduce en la responsabilidad del Estado porque las decisiones que ellos toman en el ejercicio de la función, se sustentan en los principios de representatividad, jerarquía y legalidad.

El periodista Jonathan Ardón al respecto manifiesta: “En sentido estricto, solo deben denominarse violaciones a los derechos humanos, aquellos actos con los cuales el Estado, por acción o por omisión, incumple sus compromisos de garantizar a todas las

²⁵ Prado. **Op. Cit.** Pág. 221.

personas localizadas en su territorio y sujetas a su jurisdicción los derechos reconocidos en la Carta Universal de los Derechos Humanos y en sus propias Constituciones”.²⁶

Se sustenta en la tesis en la que el Estado, a través de sus autoridades o funcionarios públicos, es el único que puede violentar los derechos humanos *per se*, en virtud que todas sus actuaciones se basan en las normas jurídicas internacionales e internas que le obligan a ser el mayor respetuoso y garantista de estos derechos. Los demás sujetos que ostentan una personalidad jurídica, *contrario sensu*, no incurren en violación a los derechos humanos, a lo más, encuadran su conducta en delitos comunes.

Las acciones o inacciones tomadas por un funcionario público de alta jerarquía como es el caso de los ministros de Estado, repercuten en la sociedad de forma impetuosa y si sus decisiones no se encuentran respaldadas por la ley, se incurre en responsabilidades de diferentes tipos, porque los actos quedan relegados ineludiblemente a las violaciones en mención pues estas decisiones, van cargadas de intereses sectoriales, regionales y nacionales que buscan una decisión en determinado sentido.

Las repercusiones sociales por el actuar de los funcionarios públicos destaca en todos los ámbitos de la administración pública, porque en virtud de la jerarquía que ostentan y

²⁶<http://elsiglo.com.gt/2016/12/09/puede-violar-los-derechos-humanos/> (consultado el 8 de septiembre de 2018).

de las decisiones políticas que se toman, se logra afectar si no es a un gran grupo de la sociedad, a toda la población.

De una forma sencilla, se entiende que la responsabilidad gubernamental es aquella que se da cuando un funcionario público, en virtud de su cargo o puesto, le son atribuibles una serie de obligaciones que deberá cumplir en el transcurso de su gestión y consecuentemente deberá responder por todas las diligencias que realice en la titularidad de su cargo, como representante y dignatario del Estado.

Existe pues, responsabilidad individual del funcionario público cuando su actuar no es apegado a derecho. Mientras que la responsabilidad es solidaria con el Estado, cuando el funcionario con base a una norma jurídica, de acuerdo a su interpretación, realiza u omite actos derivados de su función, en tanto que la decisión es de carácter político, por lo que únicamente se encuentra sujeto a los lineamientos éticos y exegéticos

Los Estados tienen la obligación de tomar medidas inmediatas cuando se trate de violaciones a los derechos humanos. Esta aseveración se fundamenta en el Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece que cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los

derechos aquí reconocidos. Porque se trata nada menos que de derechos que deben estar respaldados por la autoridad para que se cumpla su objetivo.

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, el derecho a la salud abarca libertades y derechos: Entre las libertades se incluye el derecho de las personas de controlar su salud y su cuerpo (por ejemplo, derechos sexuales y reproductivos) sin injerencias (por ejemplo, torturas y tratamientos y experimentos médicos no consensuados). Los derechos incluyen el derecho de acceso a un sistema de protección a la salud que ofrezca a todas las personas las mismas oportunidades de disfrutar del grado máximo de salud que se pueda alcanzar.

Es importante acotar que esas libertades y derechos no deben ser menoscabados y tergiversados y mucho menos cuando sean en detrimento de otros derechos de la misma categoría e importancia. Al contrario, la salud como un derecho fundamental debe ser aplicado y estudiado de manera sistemática e integral, junto con los derechos de libertad, integridad, dignidad y vida.

Un punto muy importante es que los programas, planes y políticas de salud pueden generar dos situaciones, en primer lugar, promoviendo los derechos humanos. Esto implica que, en la medida que dichas políticas tengan un enfoque social y de desarrollo, se permite que toda esa amalgama de derechos humanos que acompañan a la salud, sean también beneficiadas; y, por otro lado, violentando los derechos humanos, haciendo todo lo contrario, lo cual genera un inminente colapso del sistema de salud.

La adopción de medidas orientadas a respetar y proteger los derechos humanos afianza la responsabilidad del sector sanitario respecto de la salud de cada persona. El sistema de salud es operacional por medio de las instituciones públicas, es decir, funciona y se mantiene en movimiento a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y demás órganos que la ley establece. En tal virtud, la administración pública debe someter su actuación a lo estrictamente regulado en la ley, empero, atendiendo a los principios regulados en la Constitución Política de acuerdo al grado de jerarquía y no abocarse tanto a un positivísimo o burocracia inhumana.

Esto es, que se debe poner atención en la administración que se lleva a cabo en los hospitales públicos y en las instituciones que administran el sistema de salud en atención no solo al principio de legalidad sino también al de juridicidad, en el entendido que la interpretación que se debe hacer de los casos concretos debe abocarse no solo a la ley, sino también a la jurisprudencia, la ley, la doctrina y los principios del derecho. De lo contrario, se estaría involucrando a esta clase de derecho humanos, en un estancamiento que va en contra de su naturaleza, que es la de ser dinámicos.

2.4. Situación jurídico-social del Estado ante el actual sistema de salud

Como la seguridad y la educación; la salud, por mandato y por necesidad común, debe ser prestada y administrada por el Estado. Se debe direccionar a un acceso universal tratando de reducir las desigualdades. Estos servicios no solo son de interés público, sino que son la finalidad misma del Estado, porque al formarse un buen andamiaje en

estos servicios, se logra el fin primordial que es el bien común, caso contrario, estamos ante un Estado débil o, en el peor de los casos, un Estado fallido. Para lo cual, es oportuno esbozar someramente cada uno:

Un “Estado débil” es aquel cuyas Instituciones carecen de los elementos técnicos, servicios y materiales básicos para prestar a la población, y lo hace de forma parcial y deficiente, cumpliendo con parte de los servicios y con una calidad regular. Un Estado débil surge cuando las políticas públicas no son adecuadas o porque existe un alto grado de dificultad en cumplirlas a partir de la incapacidad de los funcionarios públicos responsables. El fin primordial que es el bien común, en este caso, es cumplido, solo cuando se han soslayado las prioridades sociales, lo cual genera un choque positivista de las normas contra la realidad social, dándose una simulación de bien común, principalmente por la desigualdad.

Por otro lado, un “Estado fallido” es aquel en el que sus instituciones no tienen el mínimo de funciones básicas y se carece de cualquier herramienta para cubrir las necesidades y prioridades de la sociedad. Este tipo de circunstancias lleva al anquilosamiento del marco legal e institucional del Estado y la crisis total en los servicios básicos y secundarios. Para hablarse de Estado fallido, la principal característica es que sus tres funciones no cumplan con su deber Constitucional y, por ende, se deje de lado el contrapeso entre estos. En este punto, un Estado se encuentra sumido en la corrupción, cooptado por poderes ocultos que dominan el sistema y provocando posibles rebeliones.

En este orden de ideas, el hecho que en Guatemala exista una denominada crisis en el sistema de salud, no quiere decir que los hospitales públicos no se encuentren cubriendo estas necesidades, se trata de una fase de la crisis en la que los resultados negativos derivan de varios factores que tienen que ver con la corrupción de los funcionarios públicos y la mala administración de los servicios públicos.

Otros problemas tienen que ver con el sistema o método general con que se llevan a cabo las relaciones laborales y la falta de aplicación de la ley. Pero aún más profundamente, se trata de un problema estructural que recae en el anquilosamiento de la sociedad guatemalteca reflejada en la desigualdad, la indiferencia y la falta de capacidad que facilite cualquier servicio público, que, a fin de cuentas, perjudica al usuario o paciente.

A lo bien, el servicio en los hospitales nacionales efectivamente es prestado; existe consulta externa, personal médico capacitado, servicio de emergencia, pediatría, maternidad y una estructura básica propicia para funcionar. El problema radica en la irregularidad del servicio que termina prestándose de forma parcial y deficiente.

Debido a la ineficiencia, las personas se ven obligadas a buscar alternativas o en el peor de los casos, algunas veces de la medicina natural o la dificultad de acceso a hospitales privados, las personas deben acudir a centros médicos públicos. Esta situación se da sobre todo en países como Guatemala que presenta grandes índices de pobreza, lo cual impide que las personas tengan acceso a la tecnología y desarrollo,

que, en muchos de los casos, son necesarios para resguardar el derecho a la salud. Lo cual contradice flagrantemente lo estipulado en la Constitución Política de la República, leyes específicas, tales como el código de salud y los tratados internacionales ratificados en materia de derechos humanos por Guatemala.

El Estado, tiene la obligación de intervenir, y se da la aplicación de máxima intervención del Estado en su papel de garantista y protector de los servicios públicos, a fin de mantener el equilibrio social, en virtud de ser el ente al que se le ha encomendado tutelar la salud; invirtiendo para el efecto, todos los medios necesarios para cumplir con la tarea, al grado de protección que garantiza la Constitución Política de la República.

2.5. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

La institución directamente encargada del sistema de salud pública del país es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, le corresponde crear las políticas públicas y administrar lo relativo al los hospitales públicos y centros de salud del territorio, además de velar porque se cumpla primordialmente lo establecido en el capítulo II sección séptima de la Constitución Política de la República de Guatemala relativo al derecho a la salud. Es menester un análisis somero de su estructura, marco jurídico, asignación presupuestaria y administración de los órganos que lo conforman, para evidenciar sus capacidades técnicas y administrativas en todos los niveles y ámbitos de actuación, en especial, político y ejecutivo de los planes de gobierno.

2.5.1. Marco Jurídico

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en primer orden, tiene su fundamento legal en los Artículos 94 y 95 la Constitución Política de la República que estipulan que la salud debe desarrollarse a través de las instituciones públicas y la obligación de velar por su conservación y restablecimiento.

Del mismo modo, este ministerio forma parte del organismo ejecutivo y se instituye como un negocio de este organismo, específicamente en el tema de salud pública. La administración y funcionamiento ejecutivo de dicho ministerio está supeditado a las atribuciones que le asigna el Artículo 194 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Artículo 27 de la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, por lo que el ministro encargado de esta materia debe velar por su cumplimiento.

Las funciones ministeriales se circunscriben a lo que establece el Artículo 39 de la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo que establece que al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social le corresponde formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la salud preventiva y curativa y a las acciones de protección, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud física y mental de los habitantes del país y a la preservación higiénica del medio ambiente; a la orientación y coordinación de la cooperación técnica y financiera en salud y a velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud en casos de emergencias por epidemias y desastres naturales; y, a dirigir en forma

descentralizada el sistema de capacitación y formación de los recursos humanos del sector salud, para ello tiene a su cargo las siguientes funciones:

a) Formular y dar seguimiento a la política y los planes de salud pública y, administrar, descentralizadamente, los programas de promoción, prevención, rehabilitación y recuperación de la salud, propiciando a su vez la participación pública y privada en dichos procesos y nuevas formas de financiamiento y mecanismos de fiscalización social descentralizados.

b) Proponer las normas técnicas para la prestación de servicios de salud y coordinar con el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda las propuestas de normas técnicas para la infraestructura del sector.

c) Proponer la normativa de saneamiento ambiental y vigilar su aplicación.

d) Realizar estudios y proponer las directrices para la ejecución de programas de vigilancia y control epidemiológico.

e) Administrar en forma descentralizada el sistema de capacitación y formación de recursos humanos en el sector salud.

f) Velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud en casos de emergencia por epidemias y desastres naturales”.

Estas funciones en la práctica, se determinan por el plan de gobierno y la política interna que implementa el presidente de la república cuando toma posesión del cargo en el Organismo Ejecutivo.

Asimismo, el Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala, sobre la base de los principios de solidaridad y subsidiaridad, se crea el actual Código de Salud, y atribuye al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en coordinación con las instituciones estatales centralizadas, descentralizadas y autónomas, comunidades organizadas y privadas, acciones de promoción, prevención recuperación y rehabilitación de la salud. El código de salud, establece que este ministerio garantizará la prestación de servicios gratuitos a aquellas personas y sus familias, cuyo ingreso personal no les permita costear parte o la totalidad de los servicios de salud prestados.

2.5.2. Estructura orgánica del Ministerio de Salud Pública

Este ministerio, tiene su propia organización administrativa basada en el código de salud, Decreto 90-97 del Congreso de la República y en el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Acuerdo Gubernativo 115-99 del organismo ejecutivo. De esa cuenta, a este ministerio le corresponde la rectoría de la salud y la asistencia social, y como consecuencia administra los recursos financieros que el Estado le asigna para brindar el servicio de salud a toda la población de forma integral. Es dirigido por un ministro que se encarga de llevar a cabo las políticas públicas provenientes del presidente de la República.

En el reglamento de mérito, se establece un orden administrativo de carácter jerárquico y lineal por medio del cual se van a distribuir las actividades sociales, políticas y administrativas de este ministerio, por lo que las decisiones se canalizan en dos niveles: el nivel central y el nivel ejecutivo. El punto de partida para conocer la estructura del ministerio de salud, es el Artículo 19 del código de salud, el cual establece dos niveles de organización: Nivel central y nivel ejecutor, empero se debe incluir un tercero en complemento de los anteriores que es el nivel regional y asesor.

- **Nivel Central**

El nivel central, lo conforma el despacho ministerial que es la autoridad administrativa de superior del ministerio de salud, integrada únicamente por el ministro y los viceministros, estos a su vez tienen distintos servicios de apoyo técnico y de asesoría. Para la realización de sus actividades, este nivel se integra a su vez, por las dependencias: despacho ministerial; dirección general de regulación, vigilancia y control de la salud; dirección general del sistema integral de atención en salud; dirección general de recursos humanos en salud y la gerencia general administrativo-financiera.

- **Nivel Ejecutor**

El nivel ejecutor se integra por las direcciones generales del Ministerio de salud y son dependencias técnico administrativas, encargadas de normar, supervisar, monitorear y

evaluar los programas y servicios que son ejecutados por los distintos establecimientos institucionales y comunitarios, y cada dirección está a cargo de un director general. A su vez, cada dirección se subdivide en departamentos o laboratorios: dirección de áreas de salud; coordinación de distritos municipales de salud; direcciones de establecimientos públicos de salud.

Para el funcionamiento del sistema de salud nacional, las direcciones de áreas de salud toman un papel decisivo. En realidad, las direcciones más importantes en el nivel ejecutor en relación al funcionamiento del sistema de salud pública, son la dirección general de regulación vigilancia y control de la salud; y la dirección general del sistema integral de atención en salud.

La primera es la encargada de la elaboración de las normas técnicas de los programas relacionados con la atención a las personas, al ambiente; atención de desastres y sistemas de apoyo. Asimismo, es responsable del desarrollo de normas técnicas para la vigilancia, control, supervisión y evaluación de los programas indicados, efectuando en coordinación con la dirección del sistema integral de atención en salud, el control de la calidad del cumplimiento de las normas en forma periódica.

La segunda dirección de relevancia, es la dirección general del sistema integral de atención en salud (SIAS) es la responsable de dirigir y conducir el proceso de organización y desarrollo de los servicios públicos de salud, articulando funcionalmente los distintos establecimientos que conforman la red de los servicios públicos y privados

ubicados en la jurisdicción de las áreas y distritos de salud, supervisando, monitoreando y evaluando los programas de atención a las personas y al ambiente que desarrollan los diferentes establecimientos. También es responsable de conducir el proceso de programación local de los programas y servicios, y de vigilar y supervisar la correcta aplicación de las normas técnicas y administrativas dictadas por las dependencias reguladoras del ministerio de salud para la prestación y gerencia de servicios de salud.

- **Nivel regional y de asesoría**

Con el Código de Salud vigente, se crea el Consejo Nacional de Salud cuya naturaleza es la de un órgano asesor del sector, el cual se encuentra adscrito al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Entre sus funciones se establece la de promover mecanismos de coordinación entre las Instituciones que conforman el sector, a fin de asegurar la eficiencia y eficacia con sentido de equidad de las acciones de salud que las mismas desarrollan, así como de brindar asesoría al ministerio de salud, en la formulación y evaluación de políticas y estrategias en el desarrollo de planes nacionales de salud de carácter sectorial e institucional, entre otras atribuciones que asigne el ministerio de salud.

La participación en este consejo incluye a instituciones a nivel regional en virtud que, al surgir alguna problemática relacionada a la salud, se discuta y asesore por medio de varias instituciones municipales, académicas y económicas. El cargo es ad honorem y

la organización y funcionamiento se regula en un reglamento interno. Es menester indicar que, el Consejo Nacional de Salud toma vital importancia en la medida que el sistema de salud pública se encuentre ante situaciones de carestía técnica, administrativa e institucional del Ministerio de salud.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuenta con una red de establecimientos que incluye 43 hospitales en los que se brinda atención de segundo y/o tercer nivel; dos de ellos son de referencia nacional, siete especializados, ocho nacionales regionales, 16 departamentales, cinco de distrito y cinco de contingencia. En estos hospitales se ofrecen servicios a una población de 5,400 millones de personas. Además el ministerio cuenta con establecimientos de atención primaria (centros, puestos de salud y de extensión de cobertura) 1,244 centros de convergencia, 926 puestos de salud, 300 unidades en áreas rurales, 16 maternidades, tres clínicas periféricas, 87 puestos de salud fortalecidos, 23 centros de atención a pacientes ambulatorios, 22 centros de atención permanente y 4 centros de atención integral materno infantil.²⁷

2.6. Presupuesto y distribución de prioridades del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Con el Decreto 50-2016 del Congreso de la República, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, se establece que el

²⁷Montekio. **Op. Cit.** Pág. 3.

presupuesto general es de setenta y seis mil novecientos ochenta y nueve millones cuatrocientos cincuenta y un mil quetzales (Q. 76,989,451,000), mismo que siguió vigente en el ejercicio fiscal 2018.

De esa cifra, para el año fiscal 2017 el presupuesto aprobado para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, ascendía seis mil ochocientos noventa y siete millones, noventa y seis mil ciento noventa y seis (Q. 6, 897, 096,196), lo que significó un incremento de más de mil millones de quetzales en relación con el ejercicio fiscal 2016.²⁸El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en el año fiscal 2017 asignó y distribuyó el presupuesto de la siguiente manera:

- a) Para la administración institucional que incluye a la rectoría institucional, la coordinación administrativa y financiera, la coordinación técnica de servicios de salud, la formulación de políticas y reglamentos en salud pública, entre otros, se asignó del total del presupuesto, la cantidad de trescientos trece millones ciento catorce mil quinientos sesenta y un quetzales (Q. 313,114,561).
- b) Para la infraestructura en salud, que contiene la construcción, ampliación y mejoramiento de infraestructura de salud; construcción, ampliación y mejoramiento de centros de convergencia, centros y puestos de salud, maternidades periféricas, y centros de atención integral materno infantil, entre otros, se asignó del total del presupuesto, la cantidad de sesenta millones novecientos ochenta y cuatro mil novecientos treinta y seis quetzales (Q. 60, 984,936).

²⁸<http://www.minfin.gob.gt/images/pdf/presupuestoabierto/2016/> (consultado el 10 de septiembre de 2018).

- c) Para el servicio de formación del recurso humano, que hace referencia al personal formado y/o capacitado en salud, se asignó la cantidad de doscientos nueve millones quinientos sesenta y dos mil quinientos ochenta y tres quetzales (Q. 209, 562, 583).
- d) Para el fomento de la salud y medicina preventiva, que incluye servicios de apoyo al fomento de la salud, población con servicios de prevención y promoción de la salud, entre otros, se asignó la cantidad de setecientos ochenta y un millones novecientos treinta y siete mil cuatrocientos cincuenta y tres quetzales (Q. 781, 937, 453).
- e) Para la recuperación de la salud, en el que se incluye servicios de apoyo y recuperación de la salud, se asignó la cantidad de dos mil doscientos setenta mil millones, ciento veintiocho mil trescientos cincuenta quetzales (Q. 2,270, 128, 350).

Las instituciones públicas del Estado, basan la distribución del presupuesto en un plan operativo anual –POA- que consiste en la distribución del presupuesto para que las unidades puedan operar y gestionar los recursos de acuerdo a una estructura programática. Para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, este plan operativo ha presentado falencias ejecutivas y administrativas en la aplicación de los proyectos necesarios para la mejora y calidad del servicio, porque no obstante el presupuesto asignado cubre gran parte de los requerimientos, no se ha logrado enfocar y precisar un efecto positivo en el servicio a la salud pública. Dentro de los rubros prioritarios está el de recuperación de la salud, lo que significa que los programas sociales, campañas de rehabilitación, fomento de la salud, etcétera, abarcan una buena

parte del presupuesto.

En ese sentido, se genera una redefinición de metas y priorización con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, por medio de normas de control y contención del gasto, evitando gastos superfluos; reprogramación de metas físicas en función de ajustes presupuestarios efectuados por el Congreso de la República.²⁹ Esto, sin embargo, solo cobra sentido cuando las metas se amparan en el direccionamiento ecuánime del gasto hacia la priorización de necesidades.

Dos de los aspectos operativos más deficientes en actual presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social lo constituye el servicio de formación del recurso humano y la infraestructura en salud, en virtud que se hace necesario un proceso de reestructuración del sector salud enfocado a los derechos humanos, en donde tenga lugar la implementación de modelos de gestión de calidad en las instalaciones físicas e infraestructura de los hospitales públicos, sobre la base de los lineamientos de calidad básicos y los principios que establece el derecho internacional en relación a los derechos humanos.

Asimismo, dicho proceso de reforma, debe mejorar la calidad del servicio por medio del recurso humano, implementado para el efecto; debe contar además con modificaciones al reglamento orgánico interno del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, al menos en lo conducente al los lineamientos de emergencia

²⁹Ibíd.

cuando susciten situaciones que pongan en riesgo el sistema de salud nacional y la economía presupuestaria de la institución, todo lo cual, haría posible un mejor gestionamiento del recurso humano y técnico de los nosocomios para posteriormente dar cabida a la reestructuración de las instalaciones físicas.

CAPÍTULO III

3. Legislación en materia de derechos humanos

Guatemala es un país marcado por su historia cuando se trata de violaciones a los derechos humanos y, también ha sido sometido a los intereses de las grandes potencias y de la comunidad internacional, en todo caso, se han alcanzado importantes logros en la legislación de los derechos humanos generando que las normas internas paulatinamente se vayan acoplando a las corrientes internacionales.

Es así que, a partir de la Constitución Política de la República de 1985, los derechos humanos individualizados y colectivos tienen una verdadera protección y aplicación (al menos de forma jurídica). De manera que, existe un apartado completo de los derechos individuales en el título II “Derechos Humanos”, siendo del Artículo 3 hasta el 46, esta materia.

Guatemala, también es suscriptor de la mayoría de tratados internacionales en materia de derechos humanos de los cuales se tiene, por ejemplo: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) Convención Americana Sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (1969), Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos (1994) entre otros.³⁰ También es importante incluir los acuerdos de paz surgidos a raíz del conflicto

³⁰ <https://www.ohchr.org/sp/aboutus/Pages/WhoWeAre.aspx>. (consultado: 4 de septiembre de 2018).

armado interno, especialmente con el acuerdo de paz firme y duradera del 29 de diciembre de 1996.

Se trata, por tanto, de una internacionalización de los derechos humanos y que viene a ser una rama del derecho internacional público que permite una sucesiva codificación a partir de la Carta de las Naciones Unidas en 1945. Este instrumento se configura como un elemento fundamental de la legislación en materia de derechos humanos de todo el mundo. Especialmente porque se establece que uno de sus propósitos es el desarrollo y estímulo del respeto los derechos humanos, y dos artículos son elementales en materia de legislación de derechos humanos de esta carta:

El Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas establece que la organización promoverá el respeto universal a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades. Asimismo, el Artículo 56 del mismo instrumento jurídico establece en ese sentido que todos los miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.

A partir de este instrumento, los Estados tienen la obligación de dirigir su legislación en congruencia con los derechos fundamentales reconocidos y se constituyen con carácter vinculante, lo que significa que, hay obligación y responsabilidad del Estado. El incumplimiento de estos instrumentos, en teoría constituye violaciones sancionables.

3.1. Control de convencionalidad

Se trata de un mecanismo jurídico propio del derecho Internacional público, aplicado por primera vez por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2006 en el caso *Almonacid Arellano y Otros vs. Chile*, que consiste en que los Estados que han suscrito un convenio o tratado internacional, deben aplicar las normas jurídicas, por medio de sus órganos jurisdiccionales en todas sus resoluciones, de tal forma que quedan sometidos al imperio de la ley internacional en materia de derechos humanos y velar porque los efectos de las disposiciones no sean contrarias al marco jurídico interno (constitucional) y sobre todo, externo (convencional).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2006 sienta las bases del control de convencionalidad, al dictaminar en el citado caso (*Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile". Serie C No. 154, párr. 123*): "(...) las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el poder judicial debe ejercer una especie de control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la

interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”

La importancia del control de convencionalidad radica en que los órganos jurisdiccionales deben velar no solo por el control constitucional, sino que a su vez se aplique el control de convencionalidad que deriva de un tratado internacional sobre derechos humanos o de la misma Convención Americana, es decir, velar por la aplicación de leyes que no sean contrarias a derechos humanos.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha buscado sentar jurisprudencia relativa al Control de Convencionalidad, analizando casos y sentencias que dan pauta para generar precedente y un concepto sobre qué se debe entender por Control de Convencionalidad(Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Control de Convencionalidad”.Cuadernillo de Jurisprudencia Nº 7. Pág. 17):“El Poder Judicial debe ejercer una especie de control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”.

Este es un mecanismo de control jurídico que subsiste como respuesta a las arbitrariedades o los vacíos legales que las normas internas presentan, haciéndolas carecer de efectividad al momento de su aplicación. Las leyes internas que instituyen el

derecho a la salud para que pueda funcionar integralmente, presentan vacíos legales y, las herramientas creadas para su defensa quedan, en la práctica, a disposición de personas que pueden costear las cargas legales y judiciales, lo que, en definitiva, representa una total indefensión para la mayoría de usuarios del servicio de salud pública.

El control de convencionalidad debe contar con al menos los siguientes elementos: a) Consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la Convención Americana de Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte; b) es una obligación que corresponde a toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias; c) para efectos de determinar la compatibilidad con la convención de mérito, no sólo se debe tomar en consideración el tratado, sino que también la jurisprudencia de la Corte y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte; d) es un control que debe ser realizado *ex officio* por toda autoridad pública; y e) su ejecución puede implicar la supresión de normas contrarias a la Convención o bien su interpretación conforme a la Corte, dependiendo de las facultades de cada autoridad pública.³¹

La forma en que los Estados actúan conforme esta doctrina se basa en el principio de *pacta sunt servanda* (los pactos se celebran para cumplirlos) y es un instrumento

³¹Ibíd.

verdaderamente poderoso que alinea las decisiones jurisdiccionales a los derechos humanos y los Estados de buena fe, deben practicar dicho control.

Ahora bien, las dificultades empiezan a surgir cuando se aplica este control y surge la necesidad de interpretarlo. Entonces se da la dificultad sobre cuál debería de ser parámetro para la aplicación del control de convencionalidad en cuanto a la interpretación de los tratados y convenios internacionales, para lo cual la corte ha afirmado: "...En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana."³²

Este un principio relativamente nuevo que ha venido a reforzar la aplicación *ex officio* del control de convencionalidad, así como la interpretación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos como un marco de referencia imprescindible en las resoluciones judiciales.

3.2. Bloque de constitucionalidad

El bloque de constitucionalidad es aquel conjunto de normativas jurídicas internas o internacionales, que tienen carácter constitucional por su misma naturaleza o por designación de la ley y conforman junto con la Constitución Política de la República de

³²Ibíd.

Guatemala, un sistema de constitucionalidad basado en la hermética jurídica de carácter extensivo.

De acuerdo con la teoría de la pirámide de Kelsen que plantea un orden jerárquico de las leyes, el bloque de constitucionalidad no se centra en un orden lineal y jerárquico del marco normativo, lo que puede crear figuras antinómicas, más bien se focaliza en la idea de que al surgir un posible conflicto entre una norma internacional en materia de derechos humanos y una constitucional de la misma materia, se interprete como un conjunto. Al respecto la Corte de Constitucionalidad de Guatemala ha considerado en sentencia de 17 de julio de 2012 dictada dentro del expediente 1822-2011, en el que se conoció la inconstitucionalidad por omisión del artículo 201 bis del Código Penal que tipifica el delito de tortura, con relación al bloque de constitucionalidad que:

“el bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas normas y principios que, aunque no forman parte del texto formal de la Constitución, han sido integrados por otras vías a la Constitución y que sirven a su vez de medidas de control de constitucionalidad de las leyes como tal... Es por ello que por vía de los artículos 44 y 46 citados, se incorpora la figura del bloque de constitucionalidad como un conjunto de normas internacionales referidas a derechos inherentes a la persona, incluyendo todas aquéllas libertades y facultades que aunque no figuren en su texto formal, respondan directamente al concepto de dignidad de la persona, pues el derecho por ser dinámico, tiene reglas y principios que están evolucionando y cuya integración con esta figura permite su interpretación como derechos propios del ser humano. El alcance del bloque de

constitucionalidad es de carácter eminentemente procesal, es decir, que determina que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que componen aquél son también parámetro para ejercer el control constitucional del derecho interno. Así, a juicio de esta Corte, el artículo 46 constitucional denota la inclusión de los tratados en el bloque de constitucionalidad, cuyo respeto se impone al resto del ordenamiento jurídico, exigiendo la adaptación de las normas de inferior categoría a los mandatos contenidos en aquéllos instrumentos”.³³

De tal manera que los derechos humanos, son parte del bloque de constitucionalidad, el cual tiene su fundamento directo en los Artículos 44 y 46 constitucionales. El Artículo 44 citado establece que los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana. En ese sentido, el Artículo 46 establece que en materia de derechos humanos los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno.

No se trata de discutir sobre la preeminencia de la constitución sobre el derecho interno o viceversa, porque el bloque de constitucionalidad lo que pretende es crear un conjunto sistemático de aplicación constitucional en atención al caso concreto. Esto se da, en virtud que los derechos humanos deben tener protección y garantía, incluso cuando la misma constitución regule o tenga algún vacío legal que vaya en su detrimento.

³³ Steiner, Christian. **Convención americana sobre derechos humanos, comentario**. Pág. 9.

Para resolver el problema de la supremacía constitucional respecto del derecho internacional, la Corte de Constitucionalidad ha indicado en la resolución 18-0595 del expediente número 199-95: “A este respecto, cabe afirmar que se reconoce en el artículo 46 de la Constitución el principio general de que en materia de derechos humanos los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno. Al respecto esta Corte ha considerado que la Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico, en el que cada parte se interpreta en forma acorde con las restantes, que ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y que debe preferirse la conclusión que armonice y no la que coloque en pugna a los distintos preceptos del texto constitucional”.

La Constitución Política de la República de Guatemala se encuentra estructurada de tal manera que en la parte dogmática se establecen los derechos humanos, que se dividen a su vez, en derechos individuales seguidamente de los derechos sociales. Estos derechos sociales son garantizados universalmente, lo que se traduce en la protección a todas las personas sin importar su religión, posición o raza, únicamente por el hecho de ser humano. No son menos ni más importantes que los derechos individuales, sino que se complementan y priorizan en convivencia social.

Es de capital importancia desentrañar el sentido de la norma a este respecto, porque ello ayudará a entender la magnitud de su afectación. El Artículo 93 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Derecho a la salud. El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna”.

¿Qué significa derecho fundamental? Se trata de una condición del ser humano al ser el principal motivo de la creación del derecho que es el bienestar racional tanto individual como social. Es el fundamento que hace posible la dignidad y al ser inherente per se, se adquiere desde el nacimiento y persiste hasta la muerte.

Es entonces que, al estar regulado en la norma suprema, el Estado es que quien debe proporcionar ese goce a la salud en consonancia con todo el marco de legalidad existente. Así, el Artículo 94 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Obligación del Estado, sobre salud y asistencia social. El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes...” en el mismo sentido, el Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, regula el derecho al más alto nivel posible de salud, para lo cual se deben adoptar medidas para reducir la mortalidad y la mortalidad infantil, sano desarrollo de los niños, mejorar la higiene del trabajo y medio ambiente, prevenir y tratar enfermedades epidémicas y endémicas, así como asegurar la asistencia médica a todos.

Una obligación política y jurídica de este tipo, lógicamente lleva aparejada, acciones tendientes a resultados que sean efectivos o por lo menos con un alto grado de cumplimiento. En caso contrario desatender una obligación conlleva consecuencias jurídicas. La obligación del Estado contiene particularmente una fuerza ineludible de cumplimiento en sentido jurídico, porque no hay opción de negociar o condicionar los derechos que se han otorgado, una vez se haya regulado y todos los habitantes tienen el derecho de reclamar tal desproporción.

El pacto social concretado en la Constitución, da pauta a que los habitantes puedan hacer uso de los conductos necesarios para adquirir un bienestar. Como por ejemplo acudir a la Policía Nacional Civil para reguardar o exigir seguridad; acudir al Registro Nacional de las Personas para adquirir la Partida de Nacimiento o; solicitar auxilio médico en los diferentes hospitales públicos del país. Son bienes sociales a los cuales todos deben tener acceso porque el Estado previamente se ha organizado para ese fin.

En este sentido, el Artículo 95 de la Constitución Política de la República establece: “La salud, bien público. La salud de los habitantes de la Nación es un bien público. Todas las personas e instituciones están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento”.

La salud es un bien público por antonomasia, lo que significa que, puede ser aprovechado y consumido por todos los habitantes sin exclusión alguna. Debido a las diferentes problemáticas sociales e institucionales, la salud no siempre puede sostenerse en la mejor situación, pero debe ser mantenida como prioridad y restablecida con la mayor diligencia.

De tal cuenta que el Estado debe respetar todos los tratados y convenciones internacionales ratificados por Guatemala, para que el texto de la Constitución Política de la República, no se vea relegado a la generalidad, simplicidad, complejidad o ambigüedad en la aplicación de la protección a los derechos humanos. Se debe poner en práctica el principio *ius cogens* para dar cumplimiento a estos preceptos.

3.3. Control de respeto a los derechos humanos

Ya que se ha establecido que, para la aplicación de los derechos humanos, deben anteponerse todos los elementos jurídicos necesarios para que su protección y garantía, sea con el más alto grado de efectividad. Ahora bien, una vez ya no solo se trata de protecciones y garantías reguladas en las normas jurídicas, si no de violaciones y amenazas a los derechos humanos, se deben crear figuras e instituciones jurídicas que permitan accionar y llevar a la práctica las protecciones y garantías establecidas. Por su grado de importancia, los derechos humanos deben ser observados permanentemente por órganos imparciales y especializados.

Para tal efecto, el control al respeto de los derechos humanos en Guatemala consiste en una serie de mecanismos legislativos e instituciones de control especial de la materia que buscan promover y proteger todos los derechos fundamentales regulados en la Constitución Política de la República y en los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos. Este control, está conformado, en primer orden, por la comisión de derechos humanos del Congreso de la República y la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Asimismo, en el plano supranacional como parte de dicho control, la participación de Corte Interamericana de Derechos Humanos es indispensable para reivindicar tales derechos. La jurisprudencia de esta corte es el lineamiento primordial para garantizar que futuros casos sean dirimidos conforme las normas y tratados suscritos.

3.3.1. Comisión y procurador de derechos humanos

La protección objetiva de los derechos humanos en Guatemala se da a partir de dos figuras institucionales. Para tales efectos, se crea la Comisión de derechos humanos del Congreso de la República de Guatemala y el Procurador de los Derechos Humanos. Lo relativo a estas instituciones se fundamenta en los Artículos 273, 274 y 275 de la Constitución Política de la República; asimismo en el Decreto 54-86 del Congreso de la República, Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

La Comisión de derechos humanos, es una comisión de trabajo del Congreso de la República que está formada por un diputado de cada partido político representado en el correspondiente periodo. Tiene como función promover el estudio y actualización de la legislación sobre derechos humanos en el país, conociendo con especialidad, leyes, convenios, tratados, disposiciones y recomendaciones para la defensa, divulgación, promoción y vigencia de los derechos fundamentales inherentes a la persona, su dignidad, su integridad física, y el mejoramiento de la calidad de vida, así como el logro del bien común.

Sus atribuciones se circunscriben al mejoramiento y actualización de la legislación vigente, atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos, en virtud que el derecho internacional público en materia de derechos humanos, evoluciona más rápido que la legislación interna. Una de las atribuciones más importantes que la

Constitución le confiere a esta comisión, es la de proponer al Congreso tres candidatos dentro del plazo de sesenta días a la instalación de la comisión, una terna de candidatos para el cargo de Procurador de los Derechos Humanos.

La figura del Procurador de los Derechos Humanos, también denominado *ombudsman*, es un ente encargado de la defensa y promoción de los derechos humanos; es un comisionado del Congreso de la República que vela por todos los derechos humanos que la Constitución, convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos, ratificados por Guatemala garantizan. Puede supervisar la administración pública, para promover el buen funcionamiento y agilización administrativa gubernamental en materia de derechos humanos, y también se encarga de investigar y denunciar ya sea a la administración pública o a los particulares sobre toda clase violaciones a los derechos humanos.

“...procura defender los derechos fundamentales de los guatemaltecos. El Procurador de los Derechos Humanos, tiene plena facultad para promover recursos judiciales o administrativos en los casos que considere pertinente la de recomendar a los funcionarios públicos la abstención o modificación de algún acto que lesione intereses y derechos humanos de las personas.”.³⁴

La importancia del Procurador de los Derechos Humanos deriva de los derechos fundamentales que establece la Constitución Política de la República, en atención a los

³⁴ López. **Op. Cit.** Pág. 73.

derechos humanos que la misma regula y, de los tratados y convenios internacionales ratificados por Guatemala en esta materia.

3.4. Responsabilidad del Estado de Guatemala ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es un órgano jurisdiccional perteneciente a la Organización de Estados Americanos que se encarga de promover, proteger los derechos humanos y resolver las posibles violaciones a los mismos que son sometidos a su jurisdicción por parte de los Estados miembros. Un aspecto importante que resaltar en relación al derecho a la salud, son las violaciones del mismo por parte del Estado de Guatemala. A pesar que el Artículo 93 de la Constitución Política de la República reconoce el derecho a la salud como un derecho fundamental, y todo el bloque de constitucionalidad que lo encuadra; existen brechas importantes entre los índices sanitarios.

Toda la población tiene derecho a acceder al servicio de salud de forma integral, como se ha indicado, sin discriminación alguna. En ese sentido, la discriminación al acceso pone en riesgo a la población más pobre o marginada y principalmente a los niños y niñas, lo cual se da en mayor porcentaje en las áreas rurales, estas poblaciones resultan siendo comunidades indígenas. Según un estudio del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y UNICEF Guatemala en 2011, persisten importantes diferencias en la mortalidad infantil entre el área rural (38%) y

urbana (27%) y entre la población indígena (40%) y no indígena (30%). ICEFI y UNICEF.³⁵

Por eso el Estado de Guatemala incurre en responsabilidad en la medida que no es capaz de garantizar o proteger lo que se ha establecido en la ley y tenga relación con circunstancias que afecten los derechos fundamentales. La clase de responsabilidad en que caería en el Estado es de carácter civil, en tanto haya una sentencia firme de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en beneficio para aquellos que han resultado afectados por las violaciones planteadas, en relación a violaciones al derecho humano a la salud.

La responsabilidad del Estado debe plantearse juntamente con la de los funcionarios públicos para que se pueda destacar la necesidad no solo de indemnizar el daño, sino también de castigar al verdadero responsable de aquel, que es en la generalidad de los casos, el funcionario que lo cometió. En 2011, el relator de la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, Anand Grover, señalaba que las brechas en materia de salud, tienen causas históricas que están marcadas por la discriminación y la desigualdad estructural y de facto han generado un agudo contraste entre los resultados sanitarios de las comunidades indígenas y las personas no indígenas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos pone especial atención a los temas de violaciones al derecho a la salud en las comunidades indígenas, en donde se concentra

³⁵ <https://icefi.org/sites/default/files/contamos6sinexcesos.pdf> 2011/ pág. 54 (consultado: 7 septiembre de 2018)

el principal problema de salud pública. El artículo 98 constitucional y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo dan la pauta y obligan al Estado para que las comunidades participen activamente en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud.

En los hospitales públicos del país no se ha logrado concretizar la descentralización completa de los servicios de salud, es por eso, que las personas se ven obligadas a viajar a la capital para optar por servicios especializados. Dado que, la situación de salud pública se encuentra en una crisis de carácter funcional, se pone en riesgo el derecho a la salud de todos los usuarios, para lo cual han existido pronunciamientos de diferentes organizaciones sociales para garantizar el servicio y sobre todo lo regulado en el Artículo 93 constitucional en consonancia con su respectivo bloque de constitucionalidad.

En 2003, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Informe No. 2/16. Caso 12.484) recibió una petición presentada por un grupo de organizaciones no gubernamentales e instituciones afines a los derechos humanos, por medio del caso número 12,484 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el cual se alega la responsabilidad internacional del Estado de Guatemala, como consecuencia de la falta de atención médica respecto de 39 personas que viven con Virus de Inmunodeficiencia Humana/SIDA, ya que el Estado no brindó ningún tipo de atención médica a favor de las personas víctimas desde que fueron diagnosticadas con dicha enfermedad.

Esta situación dio lugar a que las personas afectadas fueran atendidas hasta 2006, con una atención sumamente deficiente y no integral, debido a la falta de acceso a medicamentos antirretrovirales y falta de accesibilidad a centros de salud públicos.

Asimismo, en 2016, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de San Carlos (IDHUsac), planteó una solicitud ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos debido a problemas de los servicios de salud del sector público y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, con el ánimo de que se emita una resolución que obligue al Estado de Guatemala a cumplir con su compromiso de resguardar la salud de los guatemaltecos.³⁶

El papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es de vital importancia para restituir los derechos violentados por el Estado, porque no habiendo una instancia nacional, en el peor de los casos, que obligue que se garantice el artículo 93 constitucional y cualquier otro precepto de importancia relativa a los derechos humanos, le corresponde a esta corte emitir su resolución conforme derecho.

³⁶<https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/piden-que-cidh-se-pronuncie-por-problemas-en-salud> (Consultado: 3 de octubre de 2018).

CAPÍTULO IV

4. Ilegalidad en materia de salud pública

La Constitución Política de la República de Guatemala, es la máxima norma jurídica de referencia del Estado, por lo que, para preservar el estado de derecho, todo acto contrario a la misma, constituye una ilegalidad, empero, para que surta efectos, debe declararse la ilegalidad por los medios jurídicos y procedimientos adecuados. Se dice que existe ilegalidad cuando se carece de legalidad, de lo que no está acorde al derecho positivo. Esta falta de legalidad acaece cuando al tenor de lo establecido en un marco jurídico, este es tergiversado, eludido o malinterpretado.

Sin tomar en cuenta, si un acto cae dentro de lo justo o injusto; la ilegalidad pretende mantener a toda costa y casi literalmente lo preceptuado. Se habla de un punto de vista positivista de la interpretación de las normas, faceta que suele ser rigurosa en la práctica y da cabida a un fenómeno inesperado de la finalidad del derecho, que es hacer justicia sobre la base de las normas jurídicas o en su caso inequidad.

Sin embargo en el caso de la administración pública, son los actos de los funcionarios públicos a los que se les califica como legales o ilegales. Cualquier ente sujeto de derechos y obligaciones, es susceptible de la declaratoria de legalidad, pero resulta paradójico calificar la legalidad del mismo ente de donde emana la misma. La cuestión resulta si se debe considerar ilegal un acto del mismo ente que crea ese marco de

legalidad. La respuesta es clara y obvia. El imperio de la ley se extiende inclusive a aquel que la crea, porque se encuentra sujeto a la norma fundamental que lo constituye. Por lo tanto, la personalidad jurídica del Estado implica la responsabilidad ante quien se vea afectado por la ilegalidad manifiesta de sus actos o inacciones.

Entonces, en estos casos donde se proclama que determinada acción o inacción provocan discrepancia jurídica; dicha ilegalidad debe ser declarada ya sea por medio de una reforma a la misma, o en su caso por una resolución emanada de órgano jurisdiccional competente. De tal cuenta que, la ilegalidad tiene como presupuesto la declaratoria de la misma que, dentro de una resolución de una autoridad competente, se declare que una acción o inacción, incurre la ilegalidad de alguna premisa prohibitiva o que se actúe en contra de una premisa que genera protección.

¿Qué debemos considerar como acto ilegal de un Estado? En sentido amplio se debe entender como ilegal, toda aquella resolución, acción, inacción o decisión que vaya en contra del marco normativo de Guatemala, incluyendo leyes ordinarias, reglamentos, jurisprudencia y tratados internacionales. Desde un enfoque restringido, un acto de ilegalidad es todo lo que vaya en contra de la Constitución Política de la República. En este sentido, el principio de legalidad toma relevancia aplicativa, en el entendido que el Estado puede actuar únicamente con lo que la ley le permite (a diferencia del resto de las personas pueden hacer todo lo que la ley no les prohíbe). Se entra entonces, a un plano interpretativo de la ley, el cual puede ser restringido o amplio, empero, cuando se trata de derechos humanos, la misma Constitución Política de la República, obliga a

interpretar ampliamente. Por eso, el Artículo 46 de dicha norma jurídica hace referencia a la aplicación de tratados y convenciones ratificados por Guatemala, lo cual conlleva interpretar utilizando un marco jurídico ampliado basado en el bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad.

La ilegalidad, por tanto, se manifiesta en la responsabilidad del Estado al garantizar derechos humanos cuando estos son violentados. La desprotección de los mismos tiene como resultado ineludible una ilegalidad en la restitución o protección de los derechos humanos que hayan sido violentados. Lo que se quiere resaltar es la pasividad del Estado por medio de los funcionarios públicos que tienen las facultades suficientes, en el tema de salud pública, la estructura general de la administración en el ministerio respectivo la cual ha sido deficiente y los ámbitos de necesidades más urgentes en los diferentes nosocomios.

4.1. Ilegalidad en la suspensión médica de los hospitales públicos

Ha quedado establecido que, el servicio a la salud pública no puede ser suspendido por ninguna circunstancia y se deben crear todas las prevenciones necesarias para resguardarlo y proveerlo a toda costa. En repetidas ocasiones, durante los años 2016 y 2017, se ha suspendido el servicio de salud en los nosocomios más importantes, o en su caso, el servicio ha sido irregular en las consultas externas y emergencias, lo cual ha sido muy frecuente en el Hospital Roosevelt. Lo mismo ha sucedido en el Hospital San Juan de Dios, en donde únicamente se lograron mantener los servicios para

personas con enfermedades crónicas, oncológicas y personas de la tercera edad. Esta situación evidencia que declarar la suspensión del servicio, es totalmente ilegal.

La consulta externa es un servicio indispensable para pacientes ambulatorios en diversas especialidades cardiológicas, cirugía general, neumología y maternidad, de acuerdo a la necesidad o urgencia del paciente. Otro problema que causa la suspensión del servicio, recae en la falta de seguridad en los hospitales más concurridos. Las pandillas que han arremetido al país durante años, cuando hay traslado de reos, amedrentan a los mismos médicos y a la población en general cuando son mezclados con los reos. Si se suspende este servicio, se viola flagrantemente el derecho a la salud que garantiza el Artículo 93 constitucional, todo el andamiaje jurídico internacional y el bloque de constitucionalidad aplicable.

Desde un punto de vista integral e interdependiente, la salud se relaciona con las condiciones mínimas de vida, materialmente traducida en vida saludable, higiene, alimentación adecuada, garantías laborales mínimas, acceso al agua potable y vivienda digna; porque la lógica del ordenamiento jurídico va dirigida a la aplicación social de las normas cuando se trata precisamente de los Derechos Humanos, vistos en colectividad, de lo contrario no hay plenitud de garantías individuales.

La red nacional de salud pública debe estar en condiciones, no solo de proporcionar los servicios básicos e indispensables, sino también de evitar brotes de enfermedades dentro de los nosocomios. Las causas principales de la suspensión de los servicios de

la salud nacional involucran a la falta de recursos financieros o su mala distribución y la falta personal operativo. Entre otras razones, la irregularidad del servicio a la salud, se debe problemas estructurales, inestabilidad del personal por falta de pago y también por falta de medicamentos.

Al determinar la importancia del derecho a la salud para la sociedad se cae a la cuenta que no se puede suspender un servicio tan indispensable como la salud pública, en el entendido que el Estado no puede permitir la suspensión del mismo y, mucho menos, impedir el servicio por cuenta propia a través de algún funcionario público, es decir, actuar o no accionar, lo cual es ilegal de pleno derecho.

4.2. Ilegalidad en la indisponibilidad de medicamentos e insumos en los hospitales públicos.

Como parte del derecho constitucional a la salud, el desarrollo y alcance del máximo estado de salud es indispensable. En virtud que la salud es indispensable para la vida, todos los elementos para su retención son obligatorios. Los medicamentos que son recetados a los pacientes y son utilizados en los tratamientos médicos cotidianos o urgentes, constituyen herramientas físicas elementales para superar los trastornos en la salud. El aprovisionamiento de estos es tan importante como médico que los receta.

En 2016 fue interpuesto un amparo ante la Corte de Constitucionalidad para que se garantice el abastecimiento de los hospitales nacionales con medicamentos, para lo

cual, dicha Corte, dentro del expediente 1992-2016, obliga al Estado, a cumplir con el abastecimiento de medicamentos e insumos, personal capacitado, instalaciones y equipo en todos los hospitales, centros y puestos de salud.³⁷

Cada vez que un médico receta un medicamento, permite la recuperación del paciente, la cual es indispensable para resguardar la vida. En la medida que los hospitales públicos tienen como función principal, velar por mejorar la salud de todas las personas, también se debe contener las falencias de la salud por medio de medicamentos, con el fin de que se pueda cumplir con la prestación de un servicio integral. Las enfermedades evolucionan y, por lo tanto, se requieren de nuevas tecnologías farmacológicas tendientes a coadyuvar con las enfermedades físicas o mentales.

4.3. Justiciabilidad del derecho a la salud

Debido a la afectación mundial del derecho a la salud, actualmente se han desarrollado dos concepciones que involucran la participación o no del Estado: el enfoque de la reforma y el de la salud como derecho fundamental. En primer orden, el enfoque de las reformas a la salud, se vienen implantando desde hace dos décadas como expresión concreta de la globalización económica y sus efectos en América Latina, y la caracterización del derecho a la salud como derecho fundamental.

³⁷ <https://republica.gt/2017/07/06/cc-otorga-amparo-en-contra-del-presidente-jimmy-morales-y-mspas/> (Consultado: 27 de septiembre de 2018).

En el enfoque a la salud como derecho fundamental, la sustentación y el marco jurídico de los descriptores en ciencias de la salud (DESC), como derechos humanos fundamentales, está documentado en varios trabajos y en el ordenamiento jurídico internacional.³⁸

Tal como lo expone Esperanza Echeverry, desde la primera óptica, las reformas a la salud se han inscrito dentro de un proyecto estratégico mundial estructural de transformación del modelo de acumulación del capital, uno de cuyos ejes es la reforma del Estado y la redefinición del alcance y contenido de la política social. En este contexto se contempla la reconfiguración del sector salud para convertirlo en espacio estratégico de rentabilidad financiera internacional.

El enfoque de la reforma, asociado al Consenso de Washington, recurre a estrategias que implican un recorte de las responsabilidades del Estado en materia de salud. Se sustenta en el principio utilitarista de justicia distributiva, según el cual el Estado otorga un mínimo de servicios, más como concesiones que como derechos. Este mínimo se concreta en política pública a través de: descentralización de la política social; focalización de los servicios, con preferencia por los subsidios a la demanda; mercantilización, para introducir la competencia y eliminar el monopolio que tenía el Estado; y el desarrollo de los servicios sociales preferenciando proyectos que compitan por los recursos públicos.

³⁸<http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/Paginas/Congreso/ini/d9b.pdf>. (Consultado: 20 de septiembre de 2018).

Por su parte, el enfoque de la salud dentro del marco de los derechos sociales como derechos humanos fundamentales, no ha sido dominante. Basada en los instrumentos jurídicos internacionales, esta tendencia incorpora las características y los principios rectores de los derechos humanos, que son: 1) Universalidad y accesibilidad en la asistencia sanitaria. 2) Indivisibilidad e interdependencia, que suponen el reconocimiento y el disfrute de otros derechos sociales. 3) Dimensión individual y colectiva. 4) Progresividad e irreversibilidad, que implican una inversión estatal sistemática y el no retroceso en los logros alcanzados. 5) Irrenunciabilidad, porque ningún ser humano puede renunciar a sus derechos fundamentales. 6) Gratuidad, entendida como la no sujeción a restricciones económicas para el acceso y la equidad. 7) Provisión de recursos jurídicos, rápidos, eficaces y sencillos al alcance de la población para reclamar ante el Estado el cumplimiento de ese derecho.³⁹

La justiciabilidad del derecho a la salud parte de esta última concepción, en virtud que se basa en las garantías instrumentalizadas y ratificadas por los Estados en el marco del derecho internacional, haciendo énfasis en la responsabilidad de proteger y garantizar este derecho, de forma integral. Sin embargo, la desventaja de este enfoque es la incapacidad material de financiar el servicio, que conlleva al anquilosamiento del sistema.

“Justiciabilidad del derecho a la protección de la salud”, se entiende “la posibilidad de que sus titulares (por sí o por terceros) puedan accionar judicialmente ante la

³⁹ Valbuena, José. **Justiciabilidad del derecho a la salud en el derecho comparado de Argentina y Colombia.** Pág. 27.

afectación de su propio derecho, de modo que su incumplimiento produzca o actualice consecuencias normativas, que pueden ser: la imposición coactiva de la conducta debida; la imposición de sanciones (de diversa índole); y el resarcimiento del daño causado por la violación del derecho.”.⁴⁰

El gobierno del presidente Jimmy Morales, en el informe de cuentas nacionales de salud de Guatemala presentado en noviembre del año 2016, indica que la crisis en el sector salud se debe a que, a partir del año 2010 se percibe un cambio brusco en el comportamiento de la demanda de servicios de salud, lo que ha llevado a algunos hospitales a trabajar por arriba de su capacidad instalada y lo mismo está ocurriendo en los puestos y los centros de salud.⁴¹

Esta situación lleva a replantear el problema de la salud en su totalidad. Para garantizar el derecho a la salud, se deben tomar medidas que posibiliten la prestación del servicio con mayor énfasis en un replanteamiento del sistema de salud actual, es decir, una reforma al sistema de salud. La reforma al sector salud en Guatemala, iniciada hace más de 10 años, ha sido un tema de debate constante hasta la fecha por la forma en que fue concebida, implementada y operacionalizada. Básicamente obedeció a requerimientos del Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, que financió el estudio básico del sector salud (1991-1992), el cual se convirtió en el ABC de los gobiernos de esos años hasta la fecha. Esta reforma impuesta y de carácter neoliberal plantea, implícitamente, la privatización de los servicios de salud, contraviniendo el derecho a la

⁴⁰**Ibíd.**

⁴¹<http://www.mspas.gob.gt/images/files/cuentasnacionales/publicaciones/MSPAS2016PorquehaycrisisenelsectoresaluddeGuatemala.pdf> (Consultado: 17 de septiembre de 2018).

salud de los guatemaltecos (crea la demanda de servicios con una oferta económicamente incierta y disminuye el gasto público para la salud).

“El primer nivel de atención es el componente donde se han instrumentalizado cambios inéditos de esta reforma, a través de la implementación del Sistema Integral de Atención en Salud –SIAS-, en el año 1.996. Lo novedoso del sistema es la contratación por parte del Estado de organizaciones privadas para la prestación de servicios de salud en áreas determinadas y la administración de recursos para tal fin, reemplazar la figura comunitaria histórica del promotor de salud por la de vigilante de la salud (algunos de ellos promotores, pero la mayoría son vecinos comunitarios sin experiencia y preparación para las actividades designadas), y un sistema basado en el voluntariado comunitario con una responsabilidad seria en la salud del lugar. A pesar de que los informes oficiales reportan avances de todo tipo con el sistema integral de atención en salud, los indicadores principales demarcan retrocesos principalmente a nivel de nutrición y acceso a servicios”.⁴²

Cabe resaltar lo relativo al presupuesto que se le asigna al sistema de salud pública, el cual evidencia que los factores que han incidido en la crisis del sistema de salud tienen menos que ver con la financiación de la salud pública y la problemática radica en la ineficiencia de las autoridades para administrar, en virtud que, este es uno de los rubros a los que más presupuesto se le incrementa anualmente. Esto no quiere decir que el presupuesto asignado sea dilapidado, sino mal administrado.

⁴² Torres Tovar, Mauricio. **Derecho a la salud, situación en países de América Latina**. Pág. 143.

La justiciabilidad del derecho a la salud como derecho fundamental, se caracteriza como un auténtico derecho público subjetivo que permite a su titular exigir su cumplimiento, o un resarcimiento ante su violación, lo que implica la posibilidad de que las contravenciones al derecho a la protección de la salud indefectiblemente produzcan consecuencias jurídicas.

4.4. Mecanismos defensa contra violaciones a derechos humanos

En la medida que los derechos humanos son violentados, desprotegidos o tergiversados, se cuenta con mecanismos internos para protegerlos, restablecerlos, declararlos y sobreponerlos. Aunque no son mecanismos exclusivos de los derechos humanos, tienen importante aplicación para su consecución, porque buscan impedir o restituir los derechos humanos y cualquier flagelo a la Constitución por normas inferiores o contrarias a la misma, y por ende a los derechos humanos contenidos en la misma y en tratados internacionales de la materia.

Entre estos mecanismos o garantías constitucionales que establece la Constitución Política de la República, en relación a los derechos humanos de categoría social o de segunda generación, sirven para garantizar que toda persona tenga acceso a la defensa de sus derechos fundamentales frente a violaciones propias del Estado como ente garante o de cualquier otra entidad que pretenda agenciarse una mal de este tipo; entre estos, se tienen el amparo y la inconstitucionalidad de leyes; en este caso no se incluye la exhibición personal, en virtud que no se trata de derechos individuales.

4.4.1. El Amparo

El amparo es una garantía constitucional que protege o restaura los derechos consagrados en la Constitución Política de la República de Guatemala, cuando estos han sido violentados por el Estado o un particular, suspendiendo para el efecto, el acto o resolución que se considera recurrida. Ya que su fin es proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido, constituye el mecanismo legal más importante en la legislación interna para garantizar los derechos humanos.

El amparo, una vez agotados todos los recursos administrativos y judiciales pertinentes, o cumplida la definitividad; procediéndose en los plazos correspondientes o temporalidad; habiéndose interpuesto por la parte que se considera agraviada o legitimidad activa y; ante el órgano que tenga competencia para conocer o legitimación pasiva, es aplicable a todos los ámbitos siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad que lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

- **Fundamento legal**

La Constitución Política de la República de Guatemala regula el amparo en el Artículo 265, asimismo, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad regula este mecanismo en el título dos, del Artículo 8 al 81. Además, las disposiciones

reglamentarias y complementarias, así como diferentes autos acordados de la Corte de Constitucionalidad relativos a su interposición, calificación de los presupuestos legales, al amparo provisional, a la participación de terceros interesados, a los medios de prueba etcétera, ayudan a complementar su aplicación. Asimismo, es de considerar que el amparo constituye una de las defensas constitucionales más importantes.

- **Efectos**

Una vez establecida la violación o amenaza de los derechos consagrados en la Constitución y especialmente los derechos humanos, la declaración de procedencia del amparo tiene como efectos los siguientes:

- a) Dejar en suspenso en cuanto al reclamante, la ley, el reglamento, resolución o acto impugnados y, en su caso, el restablecimiento de la situación jurídica afectada o el cese de la medida.
- b) Fijar un término razonable para que cese la demora, si el caso fuere de mero retardo en resolver, practicar alguna diligencia o ejecutar algún acto ordenado de antemano.
- c) Cuando el amparo hubiese sido interpuesto por omisión de la autoridad en la emisión de la reglamentación de la ley, el Tribunal de Amparo resolverá fijando las bases o elementos de aplicación de ésta al caso concreto, según los principios generales del derecho, la costumbre, los precedentes para otros casos, la analogía de otros reglamentos y la equidad, siguiendo el orden que el tribunal decida.

De tal manera que, los efectos del amparo, cuando se trata de la omisión o pasividad del Estado para garantizar los derechos humanos, son fijar un término para practicar la diligencia o ejecutar algún acto ordenado, como lo es garantizar el derecho a la salud.

4.4.2. Constitucionalidad de leyes

Este mecanismo o garantía constitucional se basa en el principio de supremacía constitucional que establece que toda disposición legal debe estar en consonancia con la Constitución en virtud que, de ahí proviene su origen y legitimidad, por lo que la Constitución prevalece sobre cualquier otra regulación a excepción de lo que la misma, permite, como el caso de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Asimismo, el principio de jerarquía de las leyes, que toma como referencia la pirámide del jurista austriaco Hans Kelsen en donde la Constitución se encuentra en el pináculo del ordenamiento jurídico, por encima de las normas ordinarias, reglamentarias e individualizadas; toda norma contraria la constitución, por ende, debe ser declarada inconstitucional.

“El recurso de inconstitucionalidad consiste en un proceso que tiene por objeto someter a juicio la posible confrontación del texto de una ley con un precepto de la Constitución, donde el recurrente considera que dicha ley es contraria al mandato constitucional, por lo que al ejecutarse dicha confrontación y establecer el resultado, se resuelve, ya sea declarando su inconstitucionalidad o su conformidad.”.⁴³Esta garantía constitucional se

⁴³ López. **Op. Cit.** Pág. 69.

divide en dos formas de aplicación, la inconstitucionalidad de las leyes en casos concretos y la inconstitucionalidad de las leyes de carácter general.

- **Inconstitucionalidad general de las leyes**

Una ley, puede carecer de alineación a la máxima norma jurídica de Guatemala, pero es legal y vigente mientras no se declare inconstitucional. Se procede conforme a este mecanismo cuando las acciones en contra de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad. Se deben plantear directamente ante el Tribunal o Corte de Constitucionalidad.

- **Regulación legal**

La Inconstitucionalidad de las leyes de carácter general se encuentra regulada en el Artículo 267 de la Constitución Política de la República, asimismo, en la Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad en el título cuarto, del Artículo 114 al 148. Al ser de carácter general, el procedimiento específico se encuentra regulado desde el Artículo 133 al 142.

- **Inconstitucionalidad de leyes a casos concretos**

Según la materia, y de acuerdo al principio de equidad, una disposición legal puede perjudicar y coartar los derechos en casos concretos cuando se dirime o conoce el

conflicto. En tanto que, al aplicar la resolución, se cae a la cuenta que, la ley carece de alineación con los derechos establecidos en la Constitución, únicamente en ese caso específico.

- **Regulación legal**

La Inconstitucionalidad de las leyes a casos concretos se encuentra regulada en el Artículo 266 de la Constitución Política de la República, asimismo, en la Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad en el título cuarto, del artículo 114 al 148. El procedimiento específico se encuentra establecido en el Artículo 116 al 132.

CAPÍTULO V

5. Servicios públicos esenciales

Los servicios esenciales son aquellos prestados por designación de la ley o la costumbre, ya sea por particulares o por el gobierno, en cuyo caso, la interrupción significaría el peligro a los derechos fundamentales consagrados en la máxima norma jurídica como la vida, la educación, la seguridad personal y la salud. “Los esenciales son de existencia indispensable o necesaria para vivir, no pueden dejar de prestarse, como el agua potable, la energía eléctrica, la salud, comunicaciones, etcétera...”.⁴⁴

Dichos servicios se encuentran sujetos a un régimen laboral distinto, en donde los servidores tienen el deber de continuar sus labores, aún y cuando exista alguna disminución a los derechos laborales que impliquen la paralización de cualquiera de estos servicios. Se consideran servicios públicos esenciales aquellos servicios prestados a la comunidad, por el Estado o las empresas privadas, para garantizar una vida digna en sociedad. Tienen influencia fundamental en la vida comunitaria, al extremo que, sin tales servicios, no se concibe un funcionamiento adecuado del aparato Estatal.

Estos servicios tienen como características principales la continuidad y progresividad, según la naturaleza del servicio que se trate, así como su regulación. De tal forma que

⁴⁴ Godínez. **Op. Cit.** Pág. 4.

el recurso humano y los derechos laborales de estos, quedan suspendidos en algunos derechos incompatibles con el cargo que ostentan, verbigracia, el derecho de sindicalización para las fuerzas armadas o el derecho de huelga y paro para el servicio de transporte o de salud, entre otros.

Sin embargo, se debe prestar especial atención a que dichos servicios, al garantizar el derecho a la dignidad y la vida de los seres humanos, no solo deben ser continuos sino también en condiciones de calidad y mejora constante (progresivos), de lo contrario estaríamos ante un servicio esencial no garantizado. Por lo tanto, son servicios sin los cuales el Estado, la sociedad y los individuos se verían colapsados, esto implica que se verían relegados a un retraso social, económico o político, porque su continuidad es prioritaria y de carácter urgente.

Deben garantizarse en la forma establecida porque generan estabilidad de vital importancia en la medida que se relacionan con derechos fundamentales y por ende deben protegerse en consonancia con el fin mismo del Estado. En vista que se encuentran ligados a los derechos fundamentales garantizados en la Constitución Política de la República, cualquier interrupción y cesación completa o parcial de estos, significaría un acto contrario al bloque constitucional preestablecido y por lo tanto ilegal de pleno derecho, sean estos declarados por los particulares o por el Estado.

Estos servicios son, por su grado de importancia y necesidad, continuos e impostergables; se debe entender por: "Continuidad. El servicio debe prestarse

siempre, las 24 horas o dentro de los horarios autorizados. La ley prohíbe la suspensión injustificada”.⁴⁵

El servicio a la salud pública es un servicio esencial por excelencia, en virtud que la vida del ser humano puede estar en peligro en cualquier momento y por ello debe garantizarse su continuidad por medio de servicios de emergencia y atención inmediata en la medida de las necesidades de los usuarios.

5.1. Fundamento legal

En general, el Artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala máxima norma jurídica del país, hace alusión a las empresas privadas que prestan servicios públicos esenciales indicando que el Estado podrá, en caso de fuerza mayor y por el tiempo estrictamente necesario, intervenir las empresas que prestan servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando se obstaculizare su funcionamiento. En materia laboral, de conformidad con el Artículo 116 segundo párrafo de la máxima norma jurídica del país citada, se establece que el derecho de huelga para los trabajadores del Estado podrá ejercitarse en la forma que preceptúe la ley de la materia y en ningún caso deberá afectar la atención de servicios públicos esenciales.

Asimismo, el Artículo 120 de la máxima norma jurídica del país, también hace alusión a las empresas privadas que prestan servicios públicos esenciales indicando que el

⁴⁵Ibíd.

Estado podrá, en caso de fuerza mayor y por el tiempo estrictamente necesario, intervenir las empresas que prestan servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando se obstaculizare su funcionamiento.

Vale la pena hacer referencia a lo establecido en el Código de Trabajo en relación a los conflictos colectivos de carácter económico social, cuando estos afectan los derechos fundamentales de los habitantes y se refiere a las labores de los servicios públicos esenciales; el Artículo 243 establece en lo conducente que no podrá llegarse a la realización de una huelga: ... b) Por los trabajadores de clínicas, hospitales, higiene y aseo público (...).

Por tanto, al momento de declararse una huelga de hecho e ilegal, se debe proceder de conformidad a como lo establece el Artículo 244 del mismo cuerpo legal ya citado; en el sentido que cuando una huelga sea declarada ilegal y los trabajadores la realizaren, el tribunal debe fijar al patrono un término de 20 días durante el cual éste, sin responsabilidad de su parte, podrá dar por terminados los contratos de trabajo de los laborantes que holgaren.

Las personas que prestan estos servicios, deben tener aquiescencia de la importancia social que representan y el riesgo que contraen desde el inicio en beneficio del bien común. Deben proceder de conformidad con la ley y en el servicio a la salud pública las reclamaciones de carácter económico social por parte de los salubristas, deben apegarse al procedimiento del Código Trabajo en el Artículo 397 numeral 2, inciso b, en

el arbitraje obligatorio. Es importante aclarar que, la suspensión de los servicios públicos considerados como esenciales, no se debe solo a conflictos colectivos de carácter económico social en el área laboral, sino a problemáticas que están relacionadas al deterioro de la sociedad y arraigadas a un sistema de salud en crisis.

5.2. Protocolo para la protección de los servicios públicos esenciales

De conformidad con el Artículo 94 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el Estado desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación y las complementarias pertinentes; se genera la obligación de prevenir la salud de los habitantes. Los servicios esenciales, como se ha señalado, no pueden suspenderse o limitarse, en virtud de los derechos fundamentales que garantizan, empero, las circunstancias confrontativas y adversas de la realidad nacional, dificultan la prestación de estos servicios.

Para esto, debe crearse un protocolo que garantice los servicios públicos esenciales, atendiendo a problemáticas coyunturales, laborales, presupuestarias, técnicas e institucionales que impidan la plena prestación de los mismos, en especial el derecho a la salud, tomando en cuenta que es un bien público. A pesar de lo anterior, la Ley Orden Público, regula el Estado de alarma, que es un mecanismo que permite al organismo ejecutivo adoptar medidas para intervenir el funcionamiento de los servicios públicos y de las empresas privadas que los presten, para asegurar el mantenimiento de los mismos, no obstante, la crisis del sistema hospitalario actual, demuestra que no existen

lineamientos que permitan implementar medidas de urgencia nacional de los servicios prestados por el Estado.

Para garantizar el derecho humano a la salud en medio de una crisis, la red hospitalaria nacional, debe adoptar las medidas necesarias para prevenir y enfrentar contingencias virales, endémicas o pandémicas y defender a la población de las enfermedades comunes, crónicas, epidemiológicas, mentales y de otras categorías clínicas. Para actuar en ese sentido, debe existir un protocolo reglamentario que faculte a los encargados inmediatos a atender a la población.

Actualmente el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social cuenta con al menos dos protocolos para la atención médica en casos excepcionales; uno es para tratamientos epidemiológicos y alérgicos. Asimismo, cuenta con un protocolo de atención en salud mental a personas afectadas por desastres, pero ambos son de carácter técnico, procedimental e interno. Lo que se trata es de crear un protocolo de carácter, regulador y alternativo para situaciones generales que afecten los servicios públicos esenciales, como el servicio de transporte, educación, seguridad, agua potable, alimentos e inclusive el servicio de salud, entre otros.

Desde el punto de vista financiero, debe ser un lineamiento excepcional para situaciones críticas, que permita administrar el presupuesto y enfocar los gastos a situaciones prioritarias para operar con el mínimo de recursos. Administrativamente, debe contar con una autoridad que tenga posición de garante y debe actuar de

conformidad con las prioridades que sean determinadas inmediatamente. Para garantizar la continuidad del servicio que se trate, deben remitirse a las garantías constitucionales pertinentes sin necesidad de agotar cualquier vía administrativa. Por último, mientras dure la crisis, las responsabilidades de las personas que atienden el servicio, deben limitarse a su actuar en el marco de la ley.

Su positividad o aplicación es de suma importancia, por lo que debe hacerse su regulación por medio de un instrumento jurídico obligatorio que derive de una norma de carácter ordinaria que otorgue la facultad de crear un reglamento interno general para la aplicación en casos de emergencia. Este protocolo de carácter reglamentario, debe crearse sobre la base de los principios de gestión de riesgos, amenazas y vulnerabilidades, para controlar las diversas circunstancias que impidan que los servicios públicos esenciales sean limitados o suspendidos.

5.3. Análisis legal de los pactos colectivos de condiciones de trabajo en detrimento de los servicios públicos esenciales

Una de las características de los conflictos colectivos de carácter económico social surgidos a partir de un pacto colectivo de condiciones de trabajo, es que, se acentúan a las exigencias políticas y cabildeos de los dirigentes sindicales, conforme las necesidades y mejoras sectoriales de los trabajadores. Las mejoras salariales y demás condiciones laborales que benefician a los trabajadores del sector público, se basan en el principio de superación mínima de condiciones de trabajo, empero, la legalidad y

constitucionalidad de las decisiones que implican estos pactos colectivos, generan una carga financiera negativa en las arcas del Estado, porque, a fin de cuentas, se trata de dinero público, proveniente de los impuestos de toda la población para la prestación de los servicios, pago de medicamentos, enseres, infraestructura y no únicamente para el pago de salarios. Específicamente en los servicios esenciales, los pactos colectivos de condiciones de trabajo, afectan gravemente los intereses del Estado, en donde un alto porcentaje del presupuesto para estos servicios, está dirigido a sufragar dichos pactos.

La problemática deriva de nuevos logros sindicales que van en desproporción a las posibilidades financieras del Estado, en virtud que, al aceptarse, se detectan disposiciones gravosas y jurídicamente cuestionables en relación a las verdaderas necesidades de los trabajadores. Aun y cuando, se piensa en la lesividad de estos pactos colectivos de condiciones de trabajo, al negociarse y aceptarlos, se crea un candado constitucional que impide el desmedro de los logros ya alcanzados, sobre la base del principio de superación mínima, lo cual hace jurídicamente muy difícil declarar la lesividad.

“Es el caso del pacto colectivo de condiciones de trabajo, suscrito entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Sindicato de Trabajadores de Salud de Guatemala, en donde entre sus disposiciones se da la creación de una comisión bilateral para los procesos de ingresos, ascensos, traslados y permutas de los trabajadores; pago oneroso de bonos por antigüedad; el pago de altas sumas de dinero

en concepto de viáticos a sindicalistas; y un numeroso grupo de más de dos mil sindicalistas con licencia para no laborar”.⁴⁶

Las luchas laborales y sindicales son importantes, pero las necesidades básicas que van de la mano con los principios y garantías constitucionales, son vitales, tales como el bien común y la igualdad. Esto genera un conflicto jurídico que debe ser atendido y estudiado con profundidad, en virtud que los servicios públicos esenciales protegen derechos fundamentales de la población y cualquier flagelo a estos servicios, es a su vez, a los derechos consagrados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

5.4. Análisis de la ley de contrataciones del Estado para la compra de medicamentos e insumos hospitalarios

Para la compra de cualquier clase de utilidad, bienes y servicios en las instituciones públicas, se debe utilizar el procedimiento de licitación o cotización, previa precalificación de las juntas correspondientes y agotadas las fases establecidas en la Ley de Contrataciones del Estado.

En la modalidad de licitación pública para la compra de medicamentos e insumos en los hospitales públicos, el procedimiento a seguir, es en primer lugar, determinar el monto que de conformidad con el Artículo 17 de la ley de Contrataciones del Estado es

⁴⁶ Editorial. **El Periódico, Sección de opinión**. Año 2015; Guatemala, Guatemala: Pág. 13. (Consultado: 18 de septiembre de 2018).

de novecientos mil quetzales con un centavo (Q 900,000.01) en adelante, empero esta modalidad representa demasiados trámites burocráticos y tardados, entorpeciendo la compra de medicamentos en perjuicio de la población y contrario a lo que regula la Constitución Política de la República respecto del bien común.

En la modalidad de cotización para la adquisición de medicamentos e insumos que establece el Artículo 38 de la ley citada, establece que se pueden comprar por este mecanismo, los bienes que oscilen entre noventa mil un centavo (Q. 90,000.01) hasta novecientos mil quetzales (Q. 900,000.00). De igual forma es un procedimiento, aunque más corto, de igual forma retarda la compra de medicamentos e insumos. En ese sentido, la compra de medicamentos e insumos por la vía de la cotización y licitación para los hospitales públicos, se hace demasiado tardada e involucra proveedores que presentan productos de mala calidad aun y cuando el costo sea bajo, pero que a largo plazo genera más gastos, ya que se compran en reiteradas ocasiones.

Por lo que, la ley de Contrataciones del Estado, establece procedimientos específicos para remediar el problema, en los casos de excepción que señala en el Artículo 44, y en lo que atañe a los medicamentos e insumos, en la literal b) que establece que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-, podrán adquirir, de manera directa, vacunas, medicamentos antirretrovirales, métodos de planificación familiar, fármacos, micronutrientes, suministros quirúrgicos y de laboratorio, al amparo de convenios o tratados internacionales suscritos con los organismos siguientes: la Oficina Panamericana de la

Salud/Organización Mundial de la Salud - OPS/OMS-; agencias del Sistema de Naciones Unidas, el Fondo Mundial -FM-; el Fondo de Población de las Naciones Unidas -UNFPA- o por negociación regional de precios que efectúe la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana -SE-COMISCA-. La ejecución de estas negociaciones se sujetará a los términos de los instrumentos contractuales suscritos.

Sin embargo, cabe resaltar que el problema con este mecanismo de compra directa es que los proveedores en la mayoría de los casos, no cuentan con medicamentos de calidad o no los tienen inmediatamente cuando son requeridos por la entidad y debido a la premura de la compra, se termina comprando medicamento de mala calidad o en estado próximo de vencimiento que termina provocando el desabastecimiento de los hospitales públicos; sin mencionar que la ley en cuestión, no se encuentra ordenada en forma tal que los procedimientos puedan ser interpretados incorrectamente.

Vale la pena resaltar al respecto que “Se pone de manifiesto que es necesaria una reforma urgente a la Ley de Contrataciones del Estado, que beneficie al sector encargado de velar por la salud en Guatemala, ya que las diferentes modalidades de adquisición y/o contratación, estipulan un periodo de tiempo demasiado largo en el que presentan obstáculos que impiden que se brinde un adecuado servicio de atención en salud a la población guatemalteca, específicamente a la más necesitada, misma que no cuenta con los recursos necesarios para costear la adquisición de medicamentos ni insumos necesarios para la conservación de su salud, y vive en condiciones de

pobreza y pobreza extrema, en lugares donde es mucho más común la desnutrición infantil y la propagación de enfermedades (...).⁴⁷

La compra de medicamentos e insumos hospitalarios, debe ser regulada de tal forma que se logre adquirir producto de buena calidad, con proveedores confiables, agilizando y priorizando las necesidades de los hospitales públicos, sin descuidar el control que se haga de las compras en el sistema integrado electrónico de guatecompras.

5.5. Crisis hospitalaria en Guatemala

El sistema de salud guatemalteco está conformado básicamente por 3 sectores: El público, el privado y la medicina indígena Maya.⁴⁸ La crisis a que se hace referencia es precisamente al sector público, en donde el Estado ha incumplido con el Artículo 93 de la Constitución Política de la República, que garantiza el derecho a la salud de la población que más hace uso de este servicio en los nosocomios más importantes del país, generando a través de su pasividad, una crisis nacional del sistema de salud pública.

Derivado de esta situación, ha quedado claro que, es un servicio imprescindible y es el más utilizado por la población guatemalteca en comparación con el sector privado. La

⁴⁷Taracena Medina, Fabrizzio. **Procedimiento de contrataciones del estado de Guatemala como obstáculo para el sistema de salud pública.** Pág. 57.

⁴⁸ Torres. **Op. Cit.** Pág. 141.

medicina natural, en muchos casos, solo es paliativo para enfermedades comunes y virales, pero para tratar enfermedades crónicas, agudas, especializadas en maternidad, pediatría, emergencias, consulta externa y de diferentes categorías que solo prestan los servicios médicos profesionales, se requiere de un servicio perenne.

“En menos de 5 años la demanda de servicios de salud se incrementó en 10 millones de consultas pasando de 19.3 millones a 29.1 millones en 2016 y el 87.75% de las mismas debieron ser atendidas en el sector público, lo que llevó al colapso de varios hospitales y centros de salud”.⁴⁹

De acuerdo con periodistas, columnistas y críticos, Guatemala afronta la peor crisis hospitalaria de su historia y efectivamente los dos hospitales públicos más importantes de la capital, Hospital Roosevelt y Hospital San Juan de Dios, presentan déficit de medicamentos e insumos y una suspensión constante de los servicios, generando en la población una sensación de inestabilidad. Se trata de una crisis estructural acarreada de años atrás, que se ha acumulado a las malas gestiones y decisiones administrativas de las autoridades competentes, el crecimiento poblacional y la carencia de una estructura legal adecuada a las problemáticas urgentes.

El punto de partida de la crisis ya establecida, que en este caso es en los hospitales públicos, es el detrimento al derecho humano a la salud de los usuarios. El incremento del presupuesto para la cartera de salud no es el problema inmediato y profundo que

⁴⁹Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **Por qué hay crisis en el sector salud de Guatemala.** Pág. 30

sufre el servicio, se trata de un sistema deficiente de la administración del servicio y un marco jurídico ordinario y reglamentario no acorde a las necesidades prioritarias.

A pesar que el Artículo 4 del Acuerdo Gubernativo 115-99, reglamento orgánico interno del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social establece que, para garantizar una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios de salud, el Ministerio de Salud coordinará esfuerzos con las instituciones que integran el sector salud y con otras instituciones públicas, privadas o comunitarias, que están vinculadas a dicho sector, en la práctica no se ha hecho uso de esta herramienta de cooperación intersectorial que podría beneficiar a la población usuaria.

Los hospitales públicos deberían de cumplir como mínimo con: 1) personal suficiente, idóneo y capaz para atender a los usuarios, 2) Atención en consulta externa, pediatría, maternidad y emergencia; 3) medicamentos básicos y antirretrovirales; 3) instalaciones con capacidad para albergar personas con enfermedades crónicas, contagiosas, renales y que ameriten cuidado intensivo. De lo contrario el resultado es la ineludible crisis por el incumplimiento de las necesidades más básicas.

La situación de precariedad es evidente en los dos hospitales públicos más importantes del país, ya que se cuentan con pocos insumos para el mantenimiento y limpieza, sumando la sobrepoblación en los mismos. En entrevistas realizadas a la supervisora hospitalaria de la Procuraduría de los Derechos Humanos, ha indicado: “Este es un problema sumamente complejo, por ende, no solo hay que tomar en cuenta el tema

presupuestario, pues en el hospital general San Juan de Dios el presupuesto es de Q 336 mil millones, es una suma bastante amplia para que la institución desempeñe sus funciones, sin embargo, hemos encontrado que no hay ni detergente para lavar la ropa o cloro para los pisos. Por todo ello se debe considerar una mejor optimización del recurso, y reflexionar sobre la transparencia”.⁵⁰

Se evidencia la carencia de estos servicios y herramientas en los casos de los hospitales Roosevelt y San Juan de Dios y además se ha carecido de un plan de contención para situaciones como estas. En un Estado constitucional de derecho, debe imperar la legalidad y seguridad jurídica, por lo que la crisis de dichos hospitales es causa de la ilegalidad en la pasividad del Estado y la falta de seguridad jurídica en las actuaciones de las autoridades administrativas y políticas.

5.5.1. Desabastecimiento de medicinas e insumos

Niños que no pueden ser enyesados, pacientes oncológicos y renales que no logran obtener sus medicamentos, o personas que requieren una cirugía de emergencia y no es posible practicársela por la falta de equipo, son algunas de las situaciones registradas en informes de la supervisión hospitalaria de la Procuraduría de los Derechos Humanos.⁵¹ Las violaciones a los derechos humanos se generan en varias modalidades, comenzando por acciones u omisiones que los violenten directamente y

⁵⁰ <https://www.teleprensa.com/guatemala/causas-y-consecuencias-de-la-crisis-hospitalaria.html>
(Consultado: 10 de septiembre de 2018)

⁵¹ **Ibíd.**

también por acciones y omisiones que, de forma indirecta, constituyen medios vitales para garantizar los mismos.

La necesidad de las personas de acudir a un hospital público no solo radica en la atención inmediata que se les brinda al surgir una enfermedad o emergencia, porque una vez diagnosticada una enfermedad o dada la emergencia, se requiere de tratamientos e intervenciones que ameritan medicamentos y exámenes clínicos de diferentes denominaciones. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala es responsable del suministro de medicamentos y otros servicios de salud a la población. Sin embargo, debido a limitaciones presupuestarias, a menudo no dispone de recursos suficientes para cumplir su mandato y garantizar el acceso.⁵²

El hospital San Juan de Dios muchos pacientes que carecen de recursos económicos, se han quejado que la falta de medicamentos agrava sus enfermedades y los tratamientos son retrasados, por lo que todos los años la Procuraduría de los Derechos Humanos, recibe decenas de denuncias por esta situación.

5.5.2. Personal médico y tecnología especializada

Derivado de las reiteradas suspensiones a los servicios médicos en los hospitales públicos, la población se ha visto afectada por la insuficiencia de personal para atender las emergencias y consulta externa. Uno de los principales factores que genera la falta

⁵² Contreras, Alejandra, Unicef. **El remedio de nuestros males**. Pág. 30.

de personal es la dignificación salarial a los mismos, en virtud que, al cubrirse turnos extensivos, los médicos se ven compelidos a aceptar condiciones laborales muy difíciles y con sueldos por debajo de las capacidades y esfuerzos reales. Asimismo, los problemas que derivan de los pactos colectivos de trabajo, generan un desequilibrio económico y desigualdad salarial acorde al puesto desempeñado.

Es importante la dignificación del salario de los médicos que prestan sus servicios en los hospitales públicos, quienes cubren turnos extensos y los internos que a pesar de sus carencias cubren las necesidades y emergencias de los nosocomios. Así también a los practicantes de medicina y los especialistas de las diferentes áreas.

Mientras que los hospitales privados, implementan tecnología de punta en sus servicios médicos, utilizando cirugía robótica, tratamientos avanzados con implantaciones subdurales, y tecnología de vanguardia, los hospitales públicos carecen de máquinas de exámenes de rayos x, de hemodiálisis, quimioterapias y de herramientas para intervenciones quirúrgicas suficientes. En muchos casos, si bien es cierto, si existen las máquinas para diagnósticos y exámenes, estas no son suficientes para la cantidad de pacientes.

5.5.3. Infraestructura

Otro grave problema que afrontan los hospitales públicos son las instalaciones físicas que presentan deterioro y antigüedad. La construcción del hospital Roosevelt se inició a

finales de 1944⁵³; mientras que el Hospital San Juan de Dios, fue puesto al servicio en 1778 y fue en el año 1981 que se trasladó el Hospital a las actuales instalaciones, en la zona 1.⁵⁴

Con el paso de los años las instalaciones han sido modernizadas en diferentes áreas e implementado nuevas unidades, ampliaciones y remozamientos que incluyen: maternidad, consulta externa de la pediatría, trasplantes, traumatología pediátrica, cuidados intensivos entre otros; sin embargo, esto se ha hecho sobre la base de las antiguas edificaciones, es decir, únicamente se han sobrepuesto estructuras o mejorado la estética, sin tomar en cuenta mejoras estructurales de fondo que implican la ampliación acorde al crecimiento poblacional.

Si bien es cierto, proporcionar instalaciones físicas con los requerimientos mínimos y características de construcción adecuadas son importantes, antes bien, se debe crear un plan que asegure la disponibilidad presupuestaria, sin dejar de lado la atención de los usuarios como prioridad. Por ende, debe enfatizarse que la remodelación de los hospitales públicos debe hacerse a mediano plazo, sin dejar de lado las funciones de fondo de los órganos y autoridades encargadas.

De hecho, estudios oficiales han recomendado que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, no debe dedicarse a la infraestructura, para eso existe un Ministerio

⁵³<http://www.hospitalroosevelt.com/guatemala/historia.php#.W8ymQtdKjIU> (Consultado: 17 de octubre de 2018).

⁵⁴<http://www.hospitalsanjuandediosguatemala.com/pages/informacion-general.php#.W8ynQtdKjIU> (Consultado: 17 de octubre de 2018)

especializado, con capacidad y conocimiento. Las construcciones necesarias deben planificarse desde ese otro Ministerio. “Para atender la crisis de forma coyuntural se ha abandonado la infraestructura de salud y esto ha repercutido en la crisis”.⁵⁵

⁵⁵ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **Op. Cit.** Pág. 56.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El derecho a la salud es un derecho humano especial, que como el más elemental y fundamental de los derechos humanos, se despliega sobre los demás, en razón de su naturaleza misma y la del ser humano; que si bien es cierto, encaja dentro de los derechos de segunda generación, no es una categorización en disminución, sino que está íntimamente relacionado a los derechos individuales primarios, que son la vida, la libertad, la dignidad y la igualdad, así como cualquier otra clase de derecho, porque este los subsume e impregna a todos para poder ejercerlos. La pasividad del Estado ante el derecho a la salud, tiene como consecuencia la crisis a la salud pública.

Esta pasividad se manifiesta jurídicamente en relación al Artículo 93 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en tratados internacionales ratificados en materia de derechos humanos y jurisprudencia nacional e internacional sobre el asunto; se evidencia dicha pasividad en el sentido que, no se cumplen los principios básicos que son la accesibilidad, gratuidad e igualdad. Las acciones ilegales de suspender el servicio a la salud, implican la negación del mismo.

Se recomienda la creación de un protocolo interno reglamentario sobre las medidas de urgencia nacional de servicios públicos esenciales, sustentado y regulado a partir de una norma ordinaria. Específicamente en el área de salud pública, se implementen protocolos reglamentarios en casos de urgencia, falta de personal o falta de instalaciones y utilidades, de tal manera que, el servicio a la salud funcione con elementos técnicos y administrativos alternativos y con un presupuesto de emergencia.

BIBLIOGRAFÍA

- BECERRIL MONTEKIO, Víctor. **Sistema de salud de Guatemala**. México: (s.e.) 2011.
- CONTRERAS, Alejandra. **El remedio de nuestros males**. Guatemala: Editorial ICEFI-Unicef. 2011.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. OEA. **Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile**. Serie C No. 154. San José Costa Rica: (s.e.) 2006.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. OEA. **Control de Convencionalidad**. Cuadernillo de Jurisprudencia N° 7. San José Costa Rica: (s.e.) 2007
- FIGUEROA DE LÓPEZ, Sandra. **Introducción a la salud pública**. Guatemala: Facultad de Ciencias Médicas, 2012.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Filosofía del derecho**. México: 53ª ed. Editorial Porrúa, 2002.
- GEDIÓN, Úrsula. **Los sistemas de salud en Latinoamérica y el papel del seguro privado**. Madrid: Editorial Fundación MAPFRE. 2010.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los servicios públicos y los servicios sociales**. Ed. Electrónica. Guatemala: Colección Jurex10. 2010.
- HERNÁNDEZ MACK, María, MSPAS. **Diagnóstico nacional de salud**. Guatemala: (s.e.) 2016.
- HOBBS, Thomas (Traducido por Manuel Sánchez Soto). **Leviatán o la materia, forma y poder de la república eclesiástica y civil**. México: Fondo de cultura económica. 2018.
- <https://elperiodico.com.gt/opinion/2016/02/24/pactos-de-trabajo-lesivos/> (Consultado: 18 de septiembre de 2018).

<http://elsiglo.com.gt/2016/12/09/puede-violar-los-derechos-humanos/> (Consultado: 8 de septiembre de 2018).

<https://icefi.org/sites/default/files/contamos6sinexcesos.pdf> 2011, pág. 54. (Consultado: 7 septiembre de 2018).

<http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/Paginas/Congreso/ini/d9b.pdf>. (Consultado: 20 de septiembre de 2018)

<https://republica.gt/2017/07/06/cc-otorga-amparo-en-contra-del-presidente-jimmy-morales-y-mspas/> (Consultado: 27 de septiembre de 2018)

http://www.minfin.gob.gt/images/pdf/presupuestoabierto/2016/11%20Presupuesto%20Abierto_Ministerio%20de%20Salud%20Publica%20y%20Asistencia%20Social.pdf (Consultado: 10 de septiembre de 2018).

<http://www.hospitalroosevelt.com/guatemala/historia.php#.W8ymQtdKjIU> (Consultado: 17 de octubre de 2018).

<http://www.hospitalsanjuandediosguatemala.com/pages/informaciongeneral.php#.W8ynQtdKjIU> (Consultado: 17 de octubre de 2018).

<https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/piden-que-cidh-se-pronuncie-por-problemas-en-salud> (Consultado: 3 de octubre de 2018).

<https://www.teleprensa.com/guatemala/causas-y-consecuencias-de-la-crisis-hospitalaria.html> (Consultado: 10 de septiembre de 2018).

LÓPEZ CONTRERAS, Rony E. **Curso de derechos humanos**. 4ª ed. Guatemala: Litografía MR, 2012.

LÓPEZ MAYORGA, Leonel. **Introducción al estudio del derecho**. 9ª ed. Guatemala: Editorial Lovi, 2012.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **Por qué hay crisis en el sector salud de Guatemala.** Guatemala: (s.e.) 2016.

OVALLE MARTÍNEZ, Erick O. **Manual de derecho internacional público.** 3ª ed. Guatemala: Editorial Praxis, 2002.

ROJAS SORIANO, Raúl. **Capitalismo y enfermedad.** 8ª ed. México: Editorial Plaza y Valdez. 2000.

STEINER, Christian y URIBE, Patricia. **Convención Americana sobre Derechos Humanos, comentario.** Guatemala: Fundación Konrad Adenauer. 2012.

TARACENA MEDINA, Fabrizzio. **Procedimiento de contrataciones del estado de Guatemala como obstáculo para el sistema de salud pública.** Guatemala: Editorial URL. 2018.

TORRES TOVAR, Mauricio. **Derecho a la salud, situación en países de América Latina.** Colombia: Editorial ALAMES. 2011.

VALBUENA, José. **Justiciabilidad del derecho a la salud en el derecho comparado de Argentina y Colombia.** Bogotá, Colombia: Editorial Dirección de bibliotecas. 2010.

Legislación:

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

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Carta de las Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas, 1945.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Naciones Unidas, 1976.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas. 1948.

Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José). Organización de Estados Americanos, 1969.

Código de Salud. Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Código de Trabajo. Decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, 1992.

Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017. Decreto 50-2016 del Congreso de la República de Guatemala, 2016.

Reglamento Orgánico Interno Del Ministerio De Salud Pública Y Asistencial Social. Acuerdo Gubernativo 115-99 del Organismo Ejecutivo, 1999.