

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



**INCONGRUENCIA EN LOS CRITERIOS DE GRADACIÓN DE  
MULTAS IMPUESTAS POR EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA  
EN CASOS DE INFRACCIONES CONTRA LA SALUD**

**EDWIN RANDOLFO MORALES HERNÁNDEZ**

**GUATEMALA, MAYO DE 2019**

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

**INCONGRUENCIA EN LOS CRITERIOS DE GRADACIÓN DE  
MULTAS IMPUESTAS POR EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA  
EN CASOS DE INFRACCIONES CONTRA LA SALUD**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**EDWIN RANDOLFO MORALES HERNÁNDEZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, mayo 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.	Jorge Eduardo Aju Icu
Vocal:	Lic.	Jacobo Lemus Bran
Secretaria:	Licda.	Dilia Augustina Estrada García

**SEGUNDA FASE:**

Presidente:	Lic.	Jorge Eduardo Aju Icu
Vocal:	Licda.	Melida Jeanneth Alvarado Hernández
Secretario:	Lic.	Otto Guillermo Amado Holliday

**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,  
 19 de febrero de 2019.

Atentamente pase al (a) Profesional, RODRIGO ARROYO REYES  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
EDWIN RANDOLFO MORALES HERNANDEZ, con carné 200218180,  
 intitulado INCONGRUENCIA EN LOS CRITERIOS DE GRADACIÓN DE MULTAS IMPUESTAS POR EL  
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA EN CASOS DE INFRACCIONES CONTRA 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 FRENY ORELLANA MARTÍNEZ**  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 19 / 02 / 2019.

Asesor(a)  
 (Firma y Sello)  
*Lic. Rodrigo Arroyo Reyes*  
 Abogado y Notario



**Oficina Jurídica**  
**Asesoría Legal y Administrativa**  
Licenciado Rodrigo Arroyo Reyes  
Abogado y Notario



Guatemala, 22 de febrero de 2019

Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez  
Jefe de Unidad de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Licenciado Orellana Martínez:

En atención a la notificación de mi nombramiento de fecha diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, como Asesor de Trabajo de Tesis, a usted informo que procedí a revisar la tesis intitulada: **INCONGRUENCIA EN LOS CRITERIOS DE GRADACIÓN DE MULTAS IMPUESTAS POR EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA EN CASOS DE INFRACCIONES CONTRA LA SALUD**, del Bachiller EDWIN RANDOLFO MORALES HERNÁNDEZ, identificado con Documento Personal de Identificación con Código Único de Identificación número dos mil quinientos ochenta y cinco -espacio- veintidós mil doscientos cuarenta -espacio- cero ciento uno (2585 22240 0101) extendido por el Registro Nacional de las Personas de la República de Guatemala, con carné estudiantil doscientos millones doscientos dieciocho mil ciento ochenta (200218180), y 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, de la Junta Directiva de la Universidad de San Carlos de Guatemala, motivo por el cual emito el siguiente dictamen:

- a. Me permito señalar que: se realizaron las observaciones de tipo básico, histórico y doctrinario, respetando los criterios de desarrollo y planteamiento del autor, concluyendo que constituye un aporte substancial para las personas y entidades interesadas en este tipo de problema, siendo de utilidad como fuente de consulta, teniendo un contenido científico y técnico, respecto al mismo, se puede verificar en las técnicas y métodos utilizados, el contenido técnico, considero que está presente en la redacción, al utilizar un lenguaje jurídico el cual es acorde a un trabajo de esta índole.
- b. La investigación contiene suficientes referencias bibliográficas, resguardando el derecho de autor, elemento que ha servido de base para sustentar el tema tratado y por ende el desarrollo del mismo.
- c. Las técnicas utilizadas fueron la bibliográfica y documental, además se recurrió a los métodos analítico, sintético, deductivo e inductivo.
- d. En cuanto a la estructura formal de la tesis, esta fue realizada en una secuencia ideal para un buen entendimiento, se han desarrollado adecuadamente cada uno de los capítulos, en ellos se fundamenta la comprobación de la hipótesis, lo cual genera una contribución científica al sistema formativo guatemalteco.

**Oficina Jurídica**  
**Asesoría Legal y Administrativa**  
**Licenciado Rodrigo Arroyo Reyes**  
**Abogado y Notario**

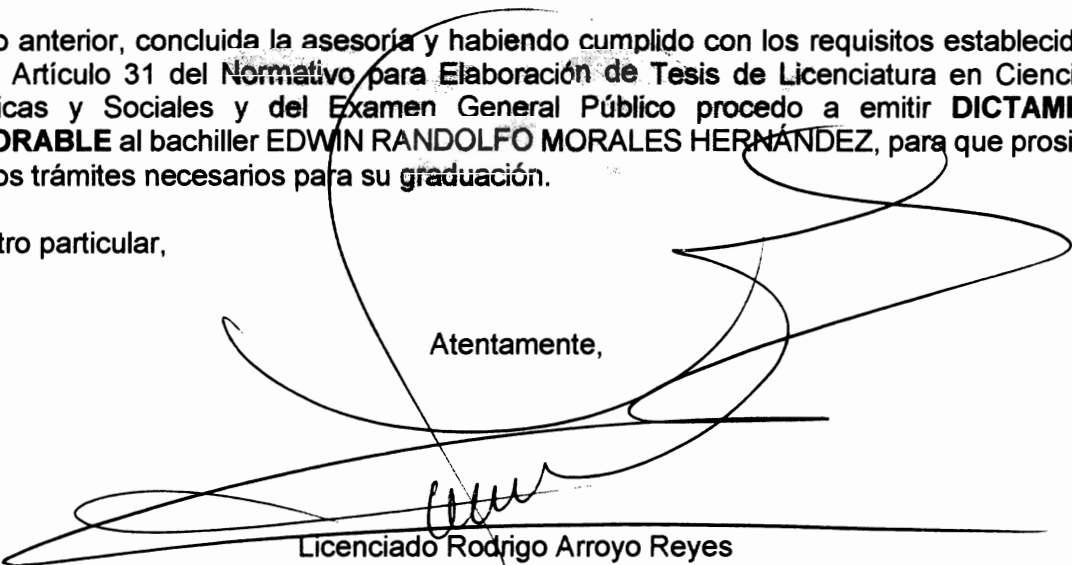


- e. En la conclusión discursiva el bachiller manifiesta que debido a que no existe una forma de graduar a las multas impuestas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social con lo cual se crea una incongruencia respecto a la manera en la cual se debe realizar la imposición y el cobro de las multas, se necesita regular la imposición de las multas, de tal manera que se encuentre un marco legal que respalde la manera en la cual se impondrán dichas multas; así se cumplirá con el objeto de dar a las sanciones con multas, la legalidad que hace falta para tener la congruencia y evitar con ello que prevalezca la discrecionalidad en los cobros que se lleva a cabo actualmente.
- f. Durante la asesoría brindada en el trabajo de tesis, señalé al sustentante una serie de modificaciones necesarias para comprender de una mejor manera el tema de investigación, encontrándose el bachiller Edwin Randolph Morales Hernández de acuerdo y anuente a realizarlos en todo momento.
- g. Así mismo declaro expresamente, que, no soy pariente del estudiante dentro de los grados de ley, que no tengo ningún interés directo ni indirecto en la emisión del presente dictamen, agregando además que el estudiante aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios, los cuales enriquecieron el mismo, sin embargo, pueden ser o no compartidos y sujetos a polémica, pero, en cualquier caso, se encuentra un buen manejo de criterio jurídico sobre la materia.

Por lo anterior, concluida la asesoría y habiendo cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público procedo a emitir **DICTAMEN FAVORABLE** al bachiller EDWIN RANDOLFO MORALES HERNÁNDEZ, para que prosiga con los trámites necesarios para su graduación.

Sin otro particular,

Atentamente,

  
Licenciado Rodrigo Arroyo Reyes  
Abogado y Notario  
Colegiado 14,049

*Lic. Rodrigo Arroyo Reyes*  
*Abogado y Notario*



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



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 11 de abril de 2019.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante EDWIN RANDOLFO MORALES HERNÁNDEZ, titulado INCONGRUENCIA EN LOS CRITERIOS DE GRADACIÓN DE MULTAS IMPUESTAS POR EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA EN CASOS DE INFRACCIONES CONTRA 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 darme fe, fortaleza, salud, y la fuerza para terminar este trabajo, ya que ha estado conmigo en los momentos buenos y los difíciles.

**A MIS PADRES:** Sergio Randolph Morales Florián y Marta Estela Hernández Gómez, por haber sido el medio que Dios utilizó para darme la vida, ser pilares importantes en mi vida, por formarme con amor y dedicación a quienes agradezco sus innumerables consejos. Siempre viviré con un profundo agradecimiento esperando tener la oportunidad de bendecirlos como ellos bendijeron mi vida con el trabajo de sus manos.

**A MIS HERMANOS:** Marvin Orlando y Lourdes Estelí, por ser mis cómplices en el viaje de la vida, me han acompañado en los buenos momentos y aún más en los sinsabores de la vida; a Salomón Josué (†), por ser una gran fuente de iluminación y la motivación de seguir adelante. Siempre vivirás en mi corazón.

**A MI ESPOSA:** Elvy Esperanza García Paredes, por el esfuerzo y apoyo que me ha brindado, por creer en mi capacidad, por estar a mi lado en los momentos difíciles, brindándome su comprensión, cariño y amor.





**A MIS HIJOS:** Samuel, Gissely y Mariandr , por ser una parte importante de mí, que me inspiran en todo momento y ser por quienes realizo todo esto.

**A MI FAMILIA:** Por su apoyo incondicional, con quienes s  que puedo contar en los momentos complicados.

**A MIS AMIGOS:** Quienes me han animado con su afecto y apoyo, con quienes he compartido momentos de alegrías y tristezas.

**A MIS ASESORES:** Licenciado Hugo Ricardo Alvarado Chávez y licenciado Rodrigo Arroyo Reyes, por sus consejos enseñanzas y recomendaciones para mejorar en mi trabajo.

**A LA UNIVERSIDAD:** De San Carlos de Guatemala, por haber sido mi *alma máter* y haber abierto sus puertas para darme la oportunidad de ser egresado de tan prestigiosa casa de estudios.

**A LA FACULTAD:** Ciencias Jurídicas y Sociales, por darme la alegría de haber estado en sus aulas, haber hecho de mí el profesional que soy y permitirme formar parte de tan prestigioso y respetable gremio.



## PRESENTACIÓN

El tipo de investigación desarrollada fue cualitativa, es decir, que se describieron las cualidades de un problema que se presenta en la realidad dentro de Guatemala, circunscribiéndose a que es necesario evaluar lo propuesto respecto a la temática en el Código de Salud Decreto Número 90-97, con relación a las infracciones sancionadas con multa y la gradación de las mismas correspondientes al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala.

El trabajo fue realizado en el ámbito del derecho administrativo, debido a que esta área del derecho se encarga de las multas y los procesos que han violentado las normas del Estado. El trabajo fue realizado en el año 2018 en los meses de marzo a septiembre. El sujeto de la investigación son las sanciones e infracciones interpuestas por el código de salud a través de multas y el objeto de la investigación, fue el infractor al cometer infracciones contra la salud el cual se hace acreedor de una sanción, para la cual se debe establecer un criterio de gradación de multas impuestas por el Ministerio de Salud Pública en casos de infracciones contra la salud y su necesaria inclusión dentro de la ley de Guatemala.

El aporte principal consiste en establecer la forma en la cual se tienen que gradar las distintas multas que se imponen a través de las sanciones al Código de Salud en el país, situación que no está regulada, pudiendo vulnerar el derecho de los administrados, por lo que es necesaria su inclusión en la ley nacional.



## HIPÓTESIS

Actualmente no existe dentro de la ley ningún criterio o normativa que establezca la gradación de las multas impuestas por las infracciones contra la salud en Guatemala, en ese contexto se pueden imponer fuertes multas por faltas que no son graves o bien multas leves a infracciones graves, debido a que todo depende de la discrecionalidad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, con lo que se debe de aceptar su criterio como válido; quedando el infractor obligado a cumplir con esta sanción, sin que exista alguna ley o acuerdo que determina la cantidad precisa de salarios mínimos que deben ser cobrados. Por lo tanto, se debe incluir dentro de la ley la cantidad específica de salarios mínimos que serán impuestos como multas en casos determinados o concretos en los que se pueda incurrir.



## COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

En la investigación, se utilizó una hipótesis descriptiva en donde se abordó un problema y se consideró una solución al mismo; consistiendo en la manera en la cual se realiza en la gradación de multas por infracciones a la salud de Guatemala, situación que no está regulada dentro del ordenamiento jurídico de Guatemala.

En tal sentido la hipótesis se comprobó cómo valida, ya que en efecto aunque en Guatemala existe un procedimiento para poder sancionar con multa a las personas naturales o jurídicas que por alguna situación han violentado lo establecido en el Código de Salud, no obstante, no existe en ninguna parte del ordenamiento jurídico nacional, criterio alguno para establecer la gradación de las multas impuestas por las infracciones contra la salud en Guatemala, lo cual genera incongruencias en el cobro de la multa de infracciones contra la salud, por parte del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala, por lo que, es necesario incluir las mismas dentro de la ley.

Por su parte, los métodos utilizados para comprobar la investigación, fueron el analítico, el sintético, deductivo e inductivo y las técnicas bibliográfica y documental.

## ÍNDICE

Pág.

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

### CAPÍTULO I

1. El derecho administrativo.....	1
1.1. Antecedentes .....	1
1.2. Definición .....	4
1.3. Fuentes .....	7
1.4. La infracción administrativa como fundamento de la sanción.....	11
1.5. Sanción administrativa.....	14

### CAPÍTULO II

2. La administración pública.....	19
2.1 Definición .....	19
2.2 Elementos .....	22
2.3 Principios .....	25
2.4 La administración pública y el derecho a la salud pública en Guatemala ....	27

### CAPÍTULO III

3. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.....	33
3.1 Antecedentes .....	33
3.2 Objeto y finalidad .....	37
3.3 Políticas .....	39

## CAPÍTULO IV



4	Incongruencia en los criterios de gradación de multas impuestas por el Ministerio de Salud Pública en casos de infracciones contra la salud .....	47
4.1	Consideraciones generales.....	47
4.2	La discrecionalidad en la administración pública.....	50
4.3	Las infracciones contra la salud sancionadas con multas en Guatemala.....	54
4.4	Importancia de establecer una gradación de las multas en las infracciones contra la salud .....	64
4.5	Gradación de las multas en el caso de las infracciones contra la salud en Guatemala .....	67
	<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>71</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>73</b>



## INTRODUCCIÓN

La investigación que precede se fundamenta en la necesidad que existe dentro del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de establecer un control sobre la gradación de las multas que derivan de las infracciones cometidas contra la salud dentro del territorio nacional.

El objetivo fue establecer la incongruencia en los criterios de gradación de multas impuestas por el Ministerio de Salud Pública en casos de infracciones contra la salud y su necesaria inclusión dentro de la ley de Guatemala, con lo cual se logró establecer que derivado a que no existe dentro de la ley ningún criterio que establezca la gradación de las multas impuestas por las infracciones contra la salud en Guatemala se imponen fuertes multas, debido a discrecionalidad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

El trabajo está distribuido en cuatro capítulos: en el primero, se desarrolló lo concerniente al derecho administrativo, antecedentes históricos, definición, fuentes, la infracción administrativa como fundamento de la sanción, sanción administrativa; en el segundo, se estudió a la administración pública, definición, elementos, principios, la administración pública y el derecho a la salud pública en Guatemala; en el tercero, se aborda al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, antecedentes históricos, objeto y finalidad, políticas de la salud pública en Guatemala, las infracciones contra la salud pública en Guatemala y su sanción; en el cuarto, se analiza la incongruencia en los criterios de gradación de multas impuestas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, consideraciones generales, las infracciones contra la salud sancionadas con multa en Guatemala, importancia de establecer el grado en el caso de las multa en las infracciones contra la salud y gradación de las multas en el caso de las infracciones contra la salud en Guatemala.



Por su parte los métodos utilizados en esta investigación fueron: el analítico, el sintético, el deductivo y el inductivo; las técnicas utilizadas fueron: la documental y bibliográfica.

Por medio de la investigación se pretende establecer los beneficios que pueden generar para la administración pública la gradación de las multas por infracciones contra la salud en el país de tal manera que se le otorgue certeza jurídica al proceso mediante el cual se realizan las mismas dentro de Guatemala, para que exista un fundamento legal acerca del cobro de las multas y como estas pueden cobrarse.





## CAPÍTULO I

### 1. Derecho administrativo

Es necesario realizar un estudio del derecho administrativo y todas las características que este posee; de tal manera que sea posible obtener una idea general de esta rama del derecho y sea posible entender cómo funciona la manera de sancionar y disciplinar a través del mismo.

#### 1.1. Antecedentes

El derecho administrativo, se clasifica dentro del derecho público debido a que su objeto de estudio recae sobre las instituciones estatales; contrario al derecho civil con el derecho penal, el derecho administrativo se considera una rama del derecho que es relativamente moderna ya que fue a través del desarrollo humano que se determinó su utilización.

Acerca del origen del derecho administrativo, se afirma: "Para unos, el derecho administrativo es una consecuencia de la Revolución Francesa, y, para otros, la historia del derecho administrativo se encuentra ligada a la historia de lo público. Pues bien, la polémica sobre esta cuestión no es más que una representación de la discusión entre perspectiva subjetiva u objetiva como criterios definidores del derecho administrativo... Es decir, si lo decisivo es la persona jurídica y se conviene afirmar que la administración



pública en sentido estricto trae su causa de la Revolución Francesa, entonces daremos origen de esta rama del derecho público en 1789. Si, por el contrario, acordamos que hay derecho administrativo, más o menos elaborado, desde que se percibe lo común como algo que debe ser gestionado para el bienestar general, entonces el origen histórico del derecho administrativo es un asunto muy, muy antiguo. Por eso, estas dos orientaciones doctrinales desembocaron en la disyuntiva: o derecho administrativo inexistente (antes de 1789) o derecho desconocido.”<sup>1</sup>

Este autor se fundamenta en la Revolución Francesa como punto de inflexión para la creación del derecho administrativo, ya que fue a partir del levantamiento francés que se determinó que la vigilancia al Estado y la manera en la cual estos manejan el gasto público era una necesidad, ya que la eficiencia de este dependerá de la fiscalización del pueblo.

Se puede determinar, entonces que si bien es cierto el Estado como institución ha existido desde tiempos inmemoriales, no existía ningún tipo de control sobre sus decisiones y fue hasta la Revolución Francesa que se estableció la importancia que tiene el establecer ciertos límites a la función estatal.

El autor francés Charles-Louis de Secondat en el mismo espíritu de la revolución, expone: “la libertad política sólo se da en aquellos estados donde el poder no reside en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, concluyendo que el único estado

---

<sup>1</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. **Derecho administrativo español**. Pág. 89.



que tiene por objeto la libertad política es Inglaterra y de ello deduce su famosa teoría de la división de poderes. Así distingue:

1. La potestad legislativa
2. la potestad judicial de aquellas que dependan del derecho de gentes (el príncipe hace la paz o la guerra, previene invasiones, etc.)
3. la potestad ejecutiva de aquellas que dependan del derecho civil, (castiga los crímenes, juzga las diferencias entre los particulares).<sup>2</sup>

El autor francés, llegó a la conclusión de que un solo poder resultaba excesivo, ya que no había ningún contrapeso para los gobernantes, por lo tanto, ellos mismos podrán redactar leyes que les favorecieran, teniendo todo el poder para legislar, juzgar y ejecutar cualquier cuestión, lo cual era el comportamiento tirano y concentraba todas las funciones estatales en una sola persona, el monarca. En virtud de lo anterior se estima necesario que el poder se fragmentara, de tal forma que las decisiones estatales se realicen tomando en cuenta la necesidad de la población. Este razonamiento fue tomado por la mayoría de países del mundo.

Se puede determinar que, aunque el origen del derecho administrativo se remonta al origen mismo del estado, no obstante, debido al constante cambio en el cual se vio el

---

<sup>2</sup> de Secondat, Charles-Louis. **Del espíritu de las leyes**. Pág. 104

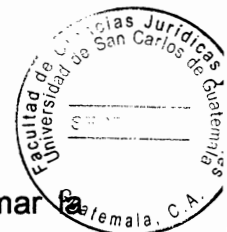


mundo respecto a la forma de gobierno fue a partir de la implementación de la división de poderes, así como los pesos y contrapesos políticos; los cuales se acentuaron después de la revolución francesa y fueron adoptados por todas las legislaciones del mundo.

El derecho administrativo, por lo tanto, es una rama del derecho que evoluciona de conformidad con el Estado y la manera de percibir los cambios políticos de un territorio determinado; por lo tanto, debe analizarse cada una de estas figuras para el establecimiento de nuevas teorías que se adapten a la realidad actual y nacional de tal forma que el derecho administrativo pueda cubrir las necesidades de cada territorio en particular.

## **1.2. Definición**

Resulta muy complejo definir el concepto de derecho administrativo, debido al carácter filosófico que esta rama del derecho representa, en tal sentido, se inicia afirmando que el derecho administrativo abarca diferentes áreas y funciones, desde la organización y funcionamiento del poder ejecutivo, así como la administración pública de las personas que forman parte de ella además de las relaciones que surgen del Estado con los particulares. Referirse al derecho administrativo se establece que: "el derecho administrativo por una parte incluye el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por otra comprende las normas que regulan la actividad del Estado, que se realiza en forma de función administrativa. Esta definición reafirma la



multifuncionalidad del derecho administrativo ya que debe encargarse de normar la organización y funcionamiento de los poderes del estado, a través de normas para que los funcionarios que conforman la parte tangible del Estado puedan adherirse y también debe encargarse de la forma en la cual estas personas realizarán la función administrativa para la cual han sido contratadas o elegidas.”<sup>3</sup>

El derecho administrativo debe percibirse como una disciplina científica y jurídica y también una rama de la ciencia del derecho ubicándolo dentro del derecho público debido a que las instituciones que estudiará y regulará, serán las estatales.

Al referirse al derecho administrativo, se establece diversos criterios teóricos que sirven para delimitar a esta rama del derecho; los cuales son:

- A. “Criterio orgánico: Este criterio hace hincapié en las entidades administrativas, es decir las instituciones las cuales esta rama del derecho regulará.
- B. Criterio de la actividad administrativa: Esta se refiere a que también el derecho administrativo se encarga de estudiar y analizar las distintas actividades que surgen de las decisiones y actuaciones que estas instituciones y sus funcionarios realizan.
- C. Criterio que atiende a las relaciones del Poder Ejecutivo con otros entes públicos y con los particulares.

---

<sup>3</sup> Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 90

D. Criterio del Servicio Público: Se enfoca en las personas que trabajan dentro de las instituciones que conforman a derecho administrativo.”<sup>4</sup>

De acuerdo con los criterios mencionados con anterioridad se puede observar los criterios que conforman al derecho administrativo debido a la amplitud de instituciones, normas y personas que este regula, en virtud de la forma en la cual será aplicado este derecho; estos convergen para poder dar forma a la regulación legal del derecho administrativo y si uno de éstos falta, carecerá de plena certeza jurídica y se prestará para realizar un mal uso de los recursos del Estado.

Esos criterios obedecen al precepto que el derecho administrativo es un sistema el cual además de contar con un complejo conjunto de normas jurídicas positivas también debe apoyarse frecuentemente en elaboraciones jurisprudenciales y principios constitucionales; para que puede cumplir con su función.

Por otra parte, sobre el derecho administrativo: “es el complejo de principios y normas de Derecho Público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública. regula las relaciones entre los entes públicos y los particulares o entre aquéllos entre sí, para la satisfacción concreta, directa o inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal”<sup>5</sup>. Este autor establece que el derecho administrativo, en efecto es un conjunto de normas jurídicas, pero también de principios del derecho que

---

<sup>4</sup> De los Santos Morales, Adriana. **Derecho administrativo I**. Pág. 16

<sup>5</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 297.



delimitan los derechos y las obligaciones que se posee dentro de esta rama; al mismo tiempo establece cuáles serán los elementos que conforman a este derecho, que convergen para poder reglamentar la extensión de lo que este derecho pretende normar.

### 1.3. Fuentes

Es necesario establecer en qué consisten las fuentes del derecho administrativo y como estas afectan la manera en la cual se aplicará el mismo, de conformidad con el diccionario de la lengua española, "La palabra fuente se deriva del vocablo fons fontis, y éste a su vez del verbo fundo, fundare; Principio, fundamento u origen de algo."<sup>6</sup>

En la esfera del derecho cuando se refiere a fuente se está hablando de las distintas formas en las cuales se fundamenta una rama del derecho, conociéndose tres acepciones de la palabra: fuentes formales, fuentes reales y fuentes históricas. Las fuentes formales corresponden a todos aquellos preceptos legales que han sido plasmados en la ley; las fuentes reales corresponden a todos los fenómenos naturales y sociales que dan origen a la norma jurídica y las fuentes históricas son todos los acontecimientos documentos y acontecimientos que en un momento determinado de la historia encerraron una norma o ley jurídica y que sirven al legislador para crear nuevas leyes.

---

<sup>6</sup> <http://dle.rae.es/?id=IYZhVtl>. (Consulta 11 de marzo de 2018.)



En el caso concreto del derecho administrativo, se entenderá que las fuentes formales corresponden a la creación misma del derecho, pero no al proceso de creación de la norma, sino a la ley como fuente fundamental es decir al acto jurídico general creador de derechos y obligaciones.

Sobre este tópico, "Las fuentes del Derecho Administrativo son los procedimientos, las formas, actos o hechos, y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen los Principios y Leyes en General, las fuentes mismas del Derecho, como la Ley, La costumbre y la Jurisprudencia, todas referidas a la materia administrativa."<sup>7</sup>

Se puede determinar, conforme al criterio de Serra, que las fuentes del derecho administrativo son exclusivamente formales debido a que todas las actuaciones que se lleven a cabo dentro del mismo, deben encontrar su fundamento en la ley, costumbre y jurisprudencia, para poder resolver las problemáticas que se presenten en la práctica, para poder constreñir a instituciones, funcionarios, empleados y particulares en virtud de la ley.

Sobre las fuentes formales, Se afirma: "En los regímenes de derecho escrito, destaca la importancia de legislar, como fuente de Derecho, legislar es crear normas generales de derecho, llamadas leyes. Esto lo hace un órgano del Estado llamado Congreso. Para relacionar la acción de legislar con el Derecho Administrativo es necesario expresar que

---

<sup>7</sup> Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**. Pág.19



la Ley como fuente formal del Derecho Administrativo, se deriva del Principio de Legalidad, el cual consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada.”<sup>8</sup>

La importancia de legislar en el derecho administrativo se circunscribe en que es la única manera de dotar de legalidad a los actos administrativos y la forma en la cual estos son realizados en la administración pública; esto quiere decir que, los órganos del Estado únicamente pueden realizar aquellas atribuciones que les estén expresamente señaladas en la ley; con esto se pretende brindar protección a los particulares frente a las instituciones estatales, ya que mientras exista en la ley no se presentará ningún tipo de abuso o mal uso por parte de cualquier autoridad administrativa. No obstante, existe un criterio de excepcionalidad al principio de legalidad que reviste a las fuentes formales del derecho administrativo y esto se refiere aquella facultad discrecional para darle flexibilidad a la ley con el objeto de adaptar las circunstancias imprevistas; quiere decir que, únicamente se aplicará la discrecionalidad de las instituciones cuando en la realidad nacional se presente un estado de excepcionalidad que requiera la actuación expedita por parte del Estado.

Siguiendo el concepto de las fuentes del derecho; se debe de considerar lo establecido en el Artículo 2 de la Ley del Organismo Judicial, el cual señala que la ley es la fuente del ordenamiento jurídico y que será complementada con la jurisprudencia. Considerando que la costumbre, será aplicable únicamente en defecto de la ley o por

---

<sup>8</sup> Fraga, Gabino. **Op. Cit.** Pág 98

delegación de la misma, la cual consiste en el reconocimiento expreso o tácito del Estado realizado a través de sus órganos de ejecutivos, jurisdiccionales o administrativos las cuales han adquirido cierto grado de obligatoriedad, debido a la repetición constante para resolver formas de comportamiento, pero siempre y cuando no sea contraria a la moral, al mismo ordenamiento jurídico o al orden público y a que esta resultará probada.

La costumbre entonces se entiende como una norma de conducta que se ha creado de forma espontánea por una colectividad o grupo social y que ha sido aceptado por los individuos como forma de resolución de una función determinada.

La situación de la costumbre en derecho administrativo ha generado grandes debates a la aceptación de la misma, debido a que las actuaciones del derecho administrativo deben fundamentarse en la ley; estante existen casos excepcionales en los cuales la costumbre ha logrado resolver cuestiones que no están expresados en la ley, por lo tanto, se puede decir que la costumbre es aplicable únicamente para ciertos sectores o áreas del derecho administrativo normalmente, ese tipo de derecho administrativo se lleva a cabo dentro de las comunidades de origen maya ya que las diferencias o discrepancias pueden ser resueltas por sus usos costumbres y prácticas tradicionales.

El derecho administrativo únicamente puede tomar como válidas las fuentes formales del derecho, ya que, aunque si bien la costumbre y la jurisprudencia coadyuvan a resolver determinados casos dentro de la administración pública, son fuentes incidentales y accesorias al derecho administrativo; en tal sentido se considera que es necesario que

exista una ley en la cual se fundamente el accionar de los funcionarios, de los empleados y de todas aquellas personas que intervengan en la manera en la cual se aplican los actos públicos; por lo tanto, se debe de aceptar cómo única fuente válida del derecho administrativo en Guatemala aquellas que se fundamenten en la ley, debido a que es a través de la misma que se podrá exigir que los funcionarios respondan por alguna falta en contra de la administración pública.

#### **1.4. La infracción administrativa como fundamento de la sanción**

Antes de establecer en qué consisten las sanciones administrativas es preciso determinar que fundamentan a las mismas; en este caso, se refiere a aquellos preceptos legales que están definidos para ser seguidos y cuando éstos son quebrantados entonces se produce una acción ilícita; a esto se le conoce comúnmente como infracción legal.

El término infracción se refiere a la “transgresión, violación o quebrantamiento de alguna ley, pacto o tratado. Toda persona es responsable de las infracciones que cometa, y por tanto en las penas respectivamente señaladas o en la obligación de resarcir los daños y perjuicios así ocasionados.”<sup>9</sup>

Esta definición brinda conceptos que deben de ser analizados con detenimiento, ya que a partir de esta se puede vislumbrar los elementos que conforman las infracciones dentro

---

<sup>9</sup> Ossorio. **Op. Cit.** Pág. 919.



del derecho administrativo. La parte fundamental de esta definición, se circunscribe en que una infracción siempre se percibirá como un acto contrario algún reglamento establecido ya sea ley pacto o tratado; se puede incluir dentro de estas, cualquier directriz ordenada dentro de un organismo a través de un memorándum, acta o cualquier otro documento que establezca una manera de comportarse o de conducirse para cumplir a cabalidad su función dentro de la institución. La otra parte esta definición señala la responsabilidad de las personas en cuanto a la individualidad de la misma es decir que una persona es responsable por su infracción, también señala que como consecuencia de este acto es decir la infracción se tendrá que resarcir los daños y perjuicios que regeneran por su actuación sin detrimento de que la conducta pueda considerarse como un delito.

En virtud de lo anterior, se puede determinar el primer elemento que se debe tener en cuenta para poder sancionar algún empleado o funcionario es el de la infracción administrativa y la vinculación exclusiva que se tiene entre infracción y sanción; en tal sentido, la infracción administrativa se llevará a cabo cuando la persona ya sea por dolo negligencia o impericia, recaiga en una acción considerada por las leyes y reglamentos como ilícita o contraria a su función.

Desde esta perspectiva se puede afirmar que cualquier vulneración al ordenamiento jurídico causa una infracción, aunque también existen conductas que además de expresamente reguladas en la ley también constituyen faltas administrativas, como lo

son el abuso de poder, o bien las medidas de coacción directa ya sea amenazar con despidos o con degradaciones de rango, puesto o salario.

También existe infracción cuando surjan de la perspectiva de las consecuencias negativas a partir de la comisión de una infracción administrativa, es decir que estén completamente conscientes de que lo que están haciendo va en contra de la ley estos actos pueden ser realizados por comisión o por omisión, en este tipo de situaciones también se pueden producir otras consecuencias jurídicas negativas también para el infractor pero que no son sanciones en términos estrictos por ejemplo la responsabilidades civiles que surgen de la infracción tales como la indemnización de los perjuicios o la obligación de reponer las cosas al estado anterior de la misma.

Se puede afirmar que no toda consecuencia gravosa derivada de una vulneración al ordenamiento jurídico deriva en una sanción; debido a que no toda vulneración al ordenamiento jurídico es una infracción administrativa y que no toda consecuencia gravosa es el resultado una infracción administrativa. No obstante, debe existir siempre la culpabilidad para que se pueda considerar como una infracción que conlleva implícita una sanción.

En virtud de lo anterior se puede afirmar que están estrechamente implicadas, debido a que si se confirma que se reúnen los elementos que configuran la infracción, necesariamente se deberá imputar al autor de dicho acto a las consecuencias negativas para responsabilidad que derivan en la misma es decir la sanción.

## 1.5. Sanción administrativa

Las sanciones administrativas han generado un gran número de debates, es por esto que la sanción administrativa se enmarca como una actuación que puede ser más oportuna y eficaz para disciplinar cualquier comportamiento que va en contra de las leyes establecidas, reservando la actuación de los tribunales de justicia para la represión de hechos de mayor gravedad; respetando el carácter que se le reconoce al derecho penal dentro del derecho administrativo.

Anteriormente las sanciones administrativas se percibían como poco efectivas, aumentando la impunidad, inherente la singularidad, contingencia y burocracia que es propia de la administración pública, por lo que una denuncia administrativa generaba pocas o nulas repercusiones.

No obstante, en la actualidad, las sanciones administrativas se han transformado en un asunto vital, sobre todo a la forma en la cual se percibe la actuación del Estado frente a la sociedad, especialmente para garantizar la protección de determinados valores y bienes estatales. Es en este contexto que la potestad punitiva en manos de administración pública se ha transformado en un instrumento imprescindible de intervención y de información en la conformación de la sociedad, fundamentándose en las premisas constitucionales de promoción del bien común y de integración de todos los sectores de la nación.



Se puede afirmar, que las sanciones administrativas provienen de la potestad sancionadora del Estado, dentro de la cual la administración pública trata de garantizar los derechos de los ciudadanos dentro de un estado de derecho.

En virtud de lo anterior, es preciso establecer en qué consiste una sanción administrativa y como debe ser su tratamiento, para tal efecto, se debe establecer que es una sanción, la cual se define como: "toda aquella retribución negativa dispuesta por el Ordenamiento Jurídico como consecuencia de la realización de una conducta"<sup>10</sup>. Este concepto aborda la idea de que la sanción, será el efecto de una acción negativa, es decir que ha violentado de alguna manera un reglamento o una ley ratificada por el Estado y que, en virtud a la contrariedad de la conducta de la persona, su consecuencia será lesiva para sus intereses.

Con esto claro, es preciso definir qué son las sanciones administrativas; sobre este tópico se expone: "La medida penal que impone el Poder Ejecutivo o alguna de las autoridades de este orden, por infracción de disposiciones imperativas o abstención ante deberes positivos. Por lo general se reduce a multas, cuantiosas en ocasiones, como las represivas del contrabando y la especulación. En otros casos significa una inhabilitación, por privar del pase, patente, autorización o documento que permite ejercer una profesión o actividad, como el retiro del permiso de conducir a los automovilistas reincidentes en faltas de tránsito. También se aplican cortos arrestos o detenciones."<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Suay Rincón. Jost. **Sanciones administrativas**. Pág. 55

<sup>11</sup> Ossorio Manuel. **Op. Cit.** Pág. 1356



Este autor tiene una peculiar visión sobre la sanción administrativa y su aplicación legal dentro de la administración pública, ya que se refiere a la misma como la medida penal, no obstante se debe de tomar la palabra penal, como aquella que proviene de la palabra pena, con el objeto de representar una medida de represión por la violación de una ley y sobre esa línea del pensamiento fórmula su conceptualización de este término, estableciendo que es el Estado el encargado de imponer la forma en la cual se juzgará y se resarcirá el daño causado.

Respecto a las características de la sanción administrativa, se puede mencionar lo siguiente:

A. Debe de ser impuesta por ley: esto se refiere el principio de legalidad, lo cual quiere decir que para que se sancione una acción primero debe existir en la ley y se considerará como dañosa, además debe existir el cuerpo normativo suficiente para determinar la gravedad de la acción y su respectiva sanción; esto quiere decir que solamente los actos que la ley considera como faltas se podrá sancionar.

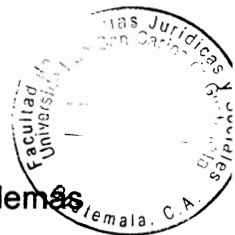
B. Debe existir un daño: Para que una sanción sea viable, la acción que la impulse tiene que tener como resultado un daño, ya sea a la administración pública, a la institución o a la población en general.



C. El órgano debe estar facultado: Esta característica es de suma importancia, debido a que cuando se impone una sanción, se debe contar con la competencia necesaria para tal efecto, es por esto que se debe establecer si la sanción se realizará a través del proceso contencioso administrativo o bien si se necesita intervención de los organismos jurisdiccionales o por el contrario si basta con una sanción interna.

D. Es irrenunciable por parte de la Administración pública: En principio la Administración, no puede renunciar a la Potestad Sancionadora que deriva del Estado de Derecho, pero se admiten tres supuestos, dos de fondo y una de forma: 1. Que la no imposición de la sanción se efectúe atendiendo al interés general; 2. Que se aplique a todos los administrados que se encuentre en igual situación; 3. Que las razones, fundamentos y motivos de la abstención de sancionar, sean expresadas en expediente y por acto administrativo.

Las características de las sanciones administrativas resultan de suma importancia para entender la manera en la cual estas deben imponerse; en primer término, se debe establecer el principio de legalidad, de suma importancia para este caso, ya que no puede sancionar a nadie, sin que exista primero una ley que determine que el acto que se realizó no está permitido y que su resultado es eminentemente dañoso; también es pertinente mencionar la competencia de conocimiento y resolución del caso, ya que como se determinó previamente, el hecho de que exista un daño puede generar distintas responsabilidades, por lo tanto es necesario que quien pretenda sancionar una acción debe estar posibilitado normativa y jerárquicamente para hacerlo; por su parte, la



irrenunciabilidad se hace importante debido al impacto que tuvo la acción ilícita, además es el Estado quien sanciona y si el caso es de alto impacto, la población como principal afectada, exigirá al gobierno un castigo consecuente con el acto cometido.

## CAPÍTULO II

### 2. La administración pública

Analizar en qué consiste la administración pública, como esta se desarrolla en Guatemala además de establecer cómo debe funcionar la misma dentro del territorio nacional, se hace indispensable en la presente investigación para entender que ésta es la base fundamental del correcto funcionamiento estatal.

#### 2.1. Definición

La administración pública, como su nombre lo indica, es la manera en la cual un Estado desarrolla cómo se deben prestar los servicios públicos dentro de un territorio determinado.

La administración pública, siempre ha existido, ya que desde la antigüedad cuando se elegían a los monarcas, estos se preocupaban de la población a la cual gobernaban, por lo que era necesario que estos tuvieran servicios mínimos para subsistir y que existieran leyes para el correcto desarrollo de las relaciones entre Estado y gobernados.

Ossorio, define la administración pública de la siguiente forma: "La acción gubernamental cuando dispone lo necesario para cumplir las leyes, promover los intereses públicos y resolver las cuestiones planteadas al aplicarse lo mandado; o sea, lo relativo a la



legislación, al bienestar y a la justicia”.<sup>12</sup> Se puede determinar entonces que la administración se define como la forma en la cual el gobierno establece la forma en la cual se debe desarrollar la relación entre el gobierno y el gobernado a través de normas jurídicas, que tratan de garantizar la armonía entre las personas dentro del territorio determinado, procurando la consecución del bien común como finalidad del Estado.

Esto queda plasmado en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual establece: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.” Esto determina la importancia que tiene en Guatemala la administración pública, determinando que el Estado será creado para la protección de las personas, lo cual se debe realizar a través de la promulgación de leyes y reglamentos necesarios para garantizar que esto se realice en el territorio nacional, también establece que la única finalidad del Estado de Guatemala, es la consecución del bien común.

Sobre este tópico, la Corte de Constitucionalidad, en expediente 12-86, sentencia de fecha 17 de septiembre de 1986, establece: “la Constitución Política establece en su Artículo 1 que el Estado de Guatemala protege a la persona... pero añade inmediatamente que su fin supremo es la realización del bien común, por lo que las leyes... pueden evaluarse tomando en cuenta que los legisladores están legitimados para dictar las medidas que, dentro de su concepción ideológica y sin infringir preceptos constitucionales, tiendan a la consecución del bien común. Al respecto conviene tener

---

<sup>12</sup>Ibid. Pág. 46

presente que la fuerza debe perseguir objetivos generales y permanentes, nunca fines particulares”. En tal sentido se puede determinar que el bien común es la finalidad del Estado de Guatemala, por lo que la administración pública, debe buscar este aspecto para que se vuelva una realidad establecer el bien común de las personas.

La administración pública por su parte, puede ser considerada, en cuanto a su concepto, fundamentalmente, desde dos puntos de vista: subjetivo y objetivo. En el primer sentido se entiende por Administración Pública un conjunto de órganos; en el segundo una actividad. Ambos puntos de vista se distinguen en todo momento por la doctrina, pero poniendo el énfasis sobre uno de ellos. Cuando la balanza cae del lado del aspecto subjetivo, se considera en el sentido inverso por administración la actividad realizada por los órganos a los que se asigna aquel carácter; en cambio, cuando el que predomina es el aspecto objetivo, la administración pública como sujeto estará integrada por el conjunto de órganos y entes que realizan la actividad que se estima como administrativa.

La administración pública, por lo tanto, es la institución imprescindible del Estado, ya que sitúa el sentido, condiciones y el papel del mismo. La administración pública es conceptuada no por su contexto social y cultural; sino por su institucionalidad, ya que se construye a partir de reglas, normas, acuerdos y formas de desempeño; es decir, se percibe como una organización compleja, sin asociarla con los imperativos de la sociedad.



## 2.2. Elementos

Es preciso analizar los elementos que conforma a la administración pública y como estos se desarrollan, para coadyuvar con la finalidad del mismo: el bien común.

a. Universalidad: “El fenómeno administrativo se da donde quiera que existe un organismo social, porque siempre debe existir coordinación sistemática de medios. La administración se da por lo mismo en el Estado, en el ejército, en la empresa, en las instituciones educativas, en una comunidad religiosa, etc.”<sup>13</sup>

Esto quiere decir que la administración requiere una coordinación para la consecución de una finalidad, por lo que el Estado debe tener una correcta comunicación con sus entidades para lograr su cometido dentro del territorio nacional.

b. Especificidad: “A pesar que la administración va siempre acompañada de otros fenómenos de distinta índole, el elemento administrativo es específico y distinto a los que acompaña.”<sup>14</sup>

La administración pública, deberá establecer una especificación respecto a la función que desarrolla, es por esto que se puede determinar que cada situación debe resolverse conforme al organismo que se desarrolla.

---

<sup>13</sup> Garcia, Garrido. Sayira Marina. **Los elementos y principios de la administración pública y su vigencia en el siglo XXI.** Pág. 3.

<sup>14</sup> Ibid.



c. Unidad temporal: “Aunque se diferencien etapas, fases y elementos del fenómeno administrativo, éste es único y, por lo mismo, en todo instante de la operación de una organización se están dando, en mayor o menor proporción, todos o la mayor parte de los elementos administrativos. Así, al hacer los planes, no por eso se deja de mandar, de controlar, de organizar, etc. Por lo mismo, se puede afirmar que es un proceso interactivo y dinámico.”<sup>15</sup>

La unidad temporal responde a la manera en la cual se deben de realizar los proyectos dentro del territorio nacional, afirmando que es importante la organización de la forma en la cual estos serán aplicados para tener una reacción correcta de las personas administradas dentro del territorio nacional.

d. Unidad jerárquica: “Todos los que poseen carácter de jefes en un organismo social, participan en diversos grados y modalidades, de la misma administración. Así, en una organización forman un solo cuerpo administrativo, desde el Presidente, hasta el último empleado”.<sup>16</sup>

Se puede determinar entonces que la unidad jerárquica se realiza a través de la organización estatal, en el cual se determina como se deben de ejecutar los proyectos de la administración pública, también quien debe conocer las reclamaciones que se realizan a través de la misma jerarquía, así como todos los demás asuntos que requieran

---

<sup>15</sup> **Ibid.** Pág. 4.

<sup>16</sup> **Ibid.**

alguna actuación administrativa por parte del Estado, incluyendo el conocimiento respecto a la imposición de las multas conducentes.

Ahora bien, los elementos que integran a la administración pública, son los siguientes:

a. El órgano administrativo: Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.

Lo anterior determina la importancia que tienen los órganos administrativos dentro de la administración pública, ya que estos son el vínculo que tiene esta con la población en general, a través de estos se informa cómo debe funcionar los distintos asuntos relacionados con el gobierno y sus instituciones.

b. Actividad administrativa: Esta se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración para cubrir su finalidad.

La actividad administrativa, es en otras palabras la forma en la cual el Estado otorga los servicios conducentes a los administrados, es decir el cumplimiento de sus obligaciones como organismo rector del país.

c. Finalidad: Bien común o bienestar general de toda la población en general, elemento no solo doctrinario sino constitucional, expresado dentro del artículo uno que establece



que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia y su fin supremo es el bien común.

d. El Medio: El servicio público es el medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común.

Se puede observar la forma en la cual se logran realizar los proyectos de la administración pública, es por esto que se puede determinar que es de gran importancia que todos los aspectos de esta posean una forma que establezca como se pueda poner en consideración una vía entre el Estado y los administrados, de tal forma que no exista ningún tipo de malentendido entre estos.

### **2.3. Principios**

Es necesario analizar cuáles son los principios de la administración pública y como se puede desarrollar dentro de Guatemala, cabe destacar que es preciso determinar que los principios de la administración pública obedecen a la manera en la cual el Estado lo desarrolla, esto quiere decir que es el propio país el que determina cómo se debe abordar esta temática dentro de su propio territorio; en Guatemala, esta situación está difusa a través del ordenamiento jurídico nacional. En tal sentido se debe de tomar en consideración en primer término lo establecido por la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN); los cuales se delimitan de la manera siguiente:

a. Principios de la planificación: Esto se refiere a los principios que regirán como debe de realizarse la administración pública dentro de un gobierno, estableciendo la importancia de que cada uno de estos principios posean un orden concatenado para que puedan cumplir con la función que le ha sido otorgada en la administración pública; dentro estos principios se pueden encontrar los siguientes:

- Principio de la precisión: Consiste en cada institución que tiene cabida dentro de la administración pública, ha sido creada por una razón específica y como tal debe de responder, respecto a su función.
- Principio de la flexibilidad: La flexibilidad en la administración pública, consiste en la capacidad de respuesta que tienen los elementos de recursos humanos y demás persona.
- Principio de la unidad: Esto quiere decir que todas las instituciones de la administración pública trabajarán en un mismo sentido para cumplir con las finalidades de los proyectos gubernamentales.

b. Principio de la coordinación: Es el primer paso práctico de etapa dinámica, es el punto de contacto entre lo estático y lo dinámico y, es una función permanente porque en forma constante hay que estar integrado.

## **2.4. La administración pública y el derecho a la salud pública en Guatemala**

Para establecer la implicación que tiene la salud dentro de la administración es necesario citar a la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual en el Artículo 93, afirma: “El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna”. En tal sentido el Estado de Guatemala debe de estar organizado para promover la salud de las personas, debiendo de incluirse dentro de estas todas aquellas faltas y sanciones correspondientes a quienes atentan contra la misma en el territorio nacional.

La Corte de Constitucionalidad, sobre este tópico afirma, en su gaceta número 28, expedientes acumulados números 355-92 y 359-92, sentencia de fecha 12 de mayo de 1993: “la Constitución reconoce el derecho a la salud y a la protección de la salud, por el que todo ser humano pueda disfrutar de un equilibrio biológico y social que constituya un estado de bienestar en relación con el medio que lo rodea; implica el poder tener acceso a los servicios que permitan el mantenimiento o la restitución del bienestar físico, mental y social. Este derecho, como otros reconocidos en el texto, pertenece a todos los habitantes, a los que se garantiza la igualdad en las condiciones básicas para el ejercicio de los mismos. Constituye la prerrogativa de las personas de disfrutar de oportunidades y facilidades para lograr su bienestar físico, mental y social”. Lo anterior resume como debe abordarse la salud en Guatemala, en todos los sentidos guardando la igualdad, para lograr un equilibrio social, para garantizar la salud a todas las personas dentro del territorio nacional.



El Artículo 95 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por su parte afirma: “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”. Se puede determinar que todas las instituciones que se desarrollen dentro del Estado de Guatemala, buscarán dentro de la medida de lo posible la manera de cumplir este tipo de bien público.

“Las políticas de salud son importantes porque afectan directa o indirectamente todos los aspectos de la vida cotidiana, las acciones, los comportamientos y las decisiones. Pueden prohibir conductas que se perciben como riesgosas, alentar las que se consideran beneficiosas, proteger los derechos y el bienestar de algunas poblaciones, impulsar ciertas actividades o proporcionar beneficios directos a los ciudadanos necesitados. Las políticas reguladoras pueden definir acreditaciones profesionales, establecer controles de precios para los bienes y servicios, determinar criterios de calidad, seguridad y eficacia para los servicios de la salud, y abordar cuestiones de regulación social, tales como las relacionadas con la seguridad social y ocupacional, la inmunización, los alimentos y medicamentos, y la contaminación ambiental.”<sup>17</sup>

Esto quiere decir que se deben de proteger los derechos de las personas a través de la administración pública, por lo que es necesario que se establezca la forma en la cual se deben resolver todas las situaciones que se presenten ante los atentados contra la salud en Guatemala, de tal forma que sea a través de la vía administrativa poniendo en

---

<sup>17</sup> <https://www.paho.org/hia2007/archivosvol1/volregionalesp/SEA07%20Regional%20SPA%20Cap%204.pdf> (consultado: 09 de julio 2018)



movimiento a las instituciones para poder resolver todas aquellas situaciones que lleven aparejadas contra indicaciones o faltas a la salud.

El derecho a la salud representa un derecho humano fundamental que se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala; en tal sentido se puede determinar que la regulación del ejercicio de ese derecho como así también la obligación que tiene el Estado hacia los habitantes con relación al mismo, integran lo que genéricamente se denomina poder de policía o poder de policía de la salud; dentro del territorio nacional, precisamente como resultado del conjunto de atribuciones que tiene el Congreso de la República de Guatemala sobre la materia. La aplicación de esas leyes mediante distintas intervenciones administrativas se denomina, a su vez, policía administrativa de la salud.

Estas intervenciones se ponen de manifiesto en el dictado de normas reglamentarias que determinan la utilización por parte de la administración de distintas técnicas interventoras a través del dictado de actos administrativos de alcance individual y también la previsión de aplicación de sanciones a aquellas personas que violen las obligaciones que surjan con motivo de esas normas de policía administrativa de la salud. Es decir que, existirán reglamentos y consecuentemente actos administrativos que, en definitiva, harán funcionar la maquinaria administrativa en materia de salud.



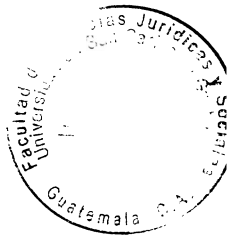
La violación a los reglamentos o a los actos dictados por la administración, disparará el ejercicio del denominado procedimiento administrativo sancionador que podrá concluir con el dictado del acto sancionatorio correspondiente. Previo a ello, damos por supuesto que la administración ha ejercido sus competencias de fiscalización que se encuentran diseminadas a lo largo de las normas que atribuyen competencia en materia de salud.

Estas sanciones tendrán su fuente en la violación de las normas de policía administrativa, las que a su vez provendrán de la simple violación de la norma como es el caso, por ejemplo, del expendio de un medicamento prohibido, o la degradación del medio ambiente; o la no observancia de normas que son la base para que se emita un acto de autorización para realizar determinada actividad, por ejemplo, el no cumplimiento de las obligaciones de funcionamiento en institutos de salud. Es necesario analizar el ejercicio de esta competencia sancionatoria en modo alguno representa el ejercicio de actividades de tipo jurisdiccionales, sino que es el resultado de una actividad de tipo administrativo que se pondrá de manifiesto con el dictado de un acto de este tipo.

Por lo tanto, se puede decir que cada vez que se realice un acto administrativo que trate de sancionar cualquier situación que tenga como objeto la restitución de la salud pública dentro del territorio, por lo que se puede determinar que todas aquellas sanciones interpuestas por la administración pública a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social también se toma como protección del derecho a la salud, por lo que es necesario que se utilicen los medios conducentes para cumplir con su cometido y con la

finalidad del Estado de Guatemala, el bien común de todos los habitantes del territorio nacional.

Para tal efecto, se debe establecer lo siguiente como finalidad dentro del derecho administrativo en la salud pública; en tal sentido se puede afirmar que es el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público que disciplinan las actividades administrativas necesarias para la realización de los derechos fundamentales y la organización y el funcionamiento de las estructuras estatales y no estatales encargadas de su funcionamiento. Por lo que se considera que la administración pública se debe proponer proteger a la salud no solo a través del otorgamiento de los servicios médicos respecto a la medicina curativa y preventiva, sino también todas aquellas acciones que determinen la protección al derecho a la salud dentro de Guatemala a través de la imposición de sanciones por faltas cometidas.







## CAPÍTULO III

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

Es importante considerar e investigar cómo funciona el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en Guatemala, de tal forma que se conozca cuáles son las funciones que este desarrolla, así como las acciones que realiza el mismo para la protección del derecho a la salud dentro del territorio nacional.

#### 3.1. Antecedentes

La primera aproximación histórica a la creación de un Ministerio de Salud, se lleva a cabo a través de la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 13 de marzo de 1945 crea los Ministerios y Ministros de Estado, en el cual se decía que tendría cada ministro uno o más subsecretarios para sustituirlo en su orden en los casos de ausencia o falta temporal del titular de la cartera. Con lo que se tiene por primera vez la noción de un Ministerio de Salud, encargado de otorgar el derecho a la salud de todos los guatemaltecos. La Constitución Política del 15 de octubre de 1965 crea los viceministros en lugar de subsecretarios; cada Ministerio de Estado constituye un poder político o una parte del gobierno. Así mismo cada uno de los dignatarios que los representan; es decir, tanto ministros, viceministros como directores, son considerados los principales ejecutivos del gobierno, que encabezan los Ministerios de Estado, y cada uno tiene una determinada competencia, y en consecuencia tiene designadas facultades



y atribuciones, con lo cual ningún ministerio puede estar desatendido dentro de Guatemala.

“Ministerio es la organización jerárquica que representa la ordenación escalonada de funcionarios y empleados públicos que persiguen determinados objetivos. El nombre del Ministerio, usualmente sirve para identificar su competencia”.<sup>18</sup> Se entiende que un ministerio funciona como tal para conseguir un determinado objetivo a través del trabajo administrativo de personas ordenadas de forma jerárquica para tal efecto, siguiendo un objeto establecido en la competencia del ministerio, es decir si el ministerio es de deporte, ese será su objeto y así sucesivamente.

Históricamente, “se tiene conocimiento, que, como primera estructura gubernamental, ya con fines de salud pública, el 2 de octubre de 1925, cuando perteneció el sector salud al Ministerio de Gobernación y Justicia, con el criterio de que se hacía necesario controlar las epidemias por medio de la fuerza, aplicando acciones de rigor y en esta forma cubrir el peligro de la transmisión de enfermedades a la población. La creación del Ministerio de Salud Pública marca un nuevo rumbo en el año de 1945 como Secretaría del Estado y posteriormente elevada al rango de Ministerio.

Mediante el Decreto del Congreso de la República de Guatemala 31-69, emitido con fecha 26 de junio del año 1969 se sustituye el nombre de Dirección General de Sanidad Pública por el de Dirección General de Servicios de Salud, cuerpo legal que crea el

---

<sup>18</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 269.

Consejo Nacional de Salud, el cual estuvo integrado tanto por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social como por la Universidad de San Carlos de Guatemala, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Ministerio de la Defensa Nacional, representado por el Negociado de Sanidad Militar, el Consejo de Bienestar Social y otras que a juicio del Ministerio de Salud Pública, debía estar representada en el mismo. En 1969 fue reorganizado nuevamente el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social mediante el Acuerdo Gubernativo 23-69, estableciéndose las cuatro divisiones de la Dirección General de Servicios de Salud, siendo: Salud Materno Infantil y Familiar, Epidemiología, Saneamiento Ambiental y Servicios Técnicos Generales; creando además las Subdirecciones normativa y ejecutiva, estableciendo las cinco regiones y Áreas de Salud”.<sup>19</sup>

Quiere decir que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ha surgido a través de la prueba en el tiempo, iniciando desde la colonia, de tal forma que aunque ha tenido varias denominaciones siempre ha tenido como objeto la salud de la población de Guatemala, ya sea para atender casos de enfermedades así como la prevención de las mismas, pero conforme fue pasando el tiempo se hizo necesario que las actuaciones de este ministerio fueran acrecentadas, es por esto que tanto el nombre como las funciones del mismo han ido cambiando conforme el paso del tiempo, con el objeto de cubrir las necesidades para las que fue creado.

---

<sup>19</sup> <http://www.mspas.gob.gt/images/files/acercadelmspas/HistoriaMSPAS2018.pdf> (Consultado: 09 de julio 2018)

“A través del Acuerdo Gubernativo SP-G-43-80 del 16 de junio de 1980, se establece una organización en la atención de salud para puestos, centros tipo “A” y “B”, hospitales de distrito, hospitales de base de área y hospitales regionales. Mediante el Acuerdo Gubernativo número 741-84 se estructuran nuevamente las dependencias del Ministerio, enfocando sus acciones de carácter preventivo en la Dirección General de Servicios de Salud a través de ocho divisiones, las áreas de salud, hospitales, centros y puestos de salud, así como servicios de educación y recuperación nutricional.”<sup>20</sup>

Es importante mencionar lo acontecido en la décadas de los 80, debido a que es en esta época donde se sientan las bases de la salud pública y la asistencia social que rige a Guatemala en la actualidad, ya que fue dentro estos acuerdos donde se llevó a cabo la inscripción al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se ampliaron las redes de salud, a través de centros de salud por lo que se puede realizar que aunque ya no están vigentes estas normas, las mismas fueron las que llevaron a una aproximación más cercana a la seguridad social dentro del territorio nacional.

“En el año 1997, se emite el Decreto número 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo en el cual se deja sin efecto el Decreto número 93 que fue el que creó en 1945 las Secretarías y Ministerios de Estado, dándoles nuevamente una filosofía y contenido, acorde a las necesidades del país. Como información adicional estadísticamente desde la Revolución de 1944 el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ha tenido treinta y dos Ministros y cincuenta y tres Viceministros de Salud Pública respectivamente. En el año 1999, se

---

<sup>20</sup> Ibid.

emite el Acuerdo Gubernativo 115-99 Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.”<sup>21</sup>

Estas son las normas que rigen en la actualidad a este ministerio, se encargan de brindar los derechos a la salud integral dentro del territorio nacional, por lo que es necesario que se cumplan los mismos, para darle a través de la ley una forma de satisfacer los derechos de la salud dentro del territorio nacional agregando también la asistencia social tan importante para los habitantes de Guatemala.

### **3.2. Objeto y finalidad**

Es necesario establecer cuál es el objeto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, dentro del territorio nacional, para luego determinar si se cumple con lo establecido en el mismo dentro de Guatemala.

En el Artículo 4 del Código de Salud regula que “el Estado, en cumplimiento con su obligación de velar por la salud de los habitantes y manteniendo los principios de equidad, solidaridad y subsidiaridad, desarrollará a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en coordinación con las instituciones estatales centralizadas, descentralizadas y autónomas, acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, así como las complementarias pertinentes, a fin de procurar a los guatemaltecos el más completo bienestar físico, mental y social”; por lo que se puede

---

<sup>21</sup> Ibid.

determinar que el Estado de Guatemala, tiene como finalidad el otorgar la salud a las personas del país sin distinción alguna, para lograr en la medida de lo posible otorgar el bienestar sanitario completo a los guatemaltecos y extranjeros que tengan su residencia en el país.

Para tal efecto, es necesario centrarse en el Artículo 8 del Código de salud, ley que fundamenta como debe funcionar el sector salud en el territorio de Guatemala, el cual regula: "Se entiende por Sector Salud al conjunto de organismos e instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, autónomas, semiautónomas, municipalidades, instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales y comunitarias cuya competencia u objeto es la administración de acciones de salud, incluyendo los que se dediquen a la investigación, la educación, la formación y la capacitación del recurso humano en materia de salud y la educación en salud a nivel de la comunidad." Se puede determinar que es necesario que todo lo que tenga que ver respecto a las acciones de la salud en todos sus ámbitos; por lo que es necesario que el Estado de Guatemala atienda la salud a todas las personas que habitan el territorio nacional.

El Artículo 9 del Código de Salud, por su parte encuadra el marco jurídico referencial del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala; de esta forma: "tiene a su cargo la rectoría del Sector Salud, entendida esta rectoría como la conducción, regulación, vigilancia, coordinación y evaluación de las acciones e instituciones de salud a nivel nacional. El Ministerio de Salud tendrá, asimismo, la función de formular, organizar, dirigir la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos para la

entrega de servicios de salud a la población. Para cumplir con las funciones anteriores el Ministerio de Salud tendrá las más amplias facultades para ejercer todos los actos y dictar todas las medidas que conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones del servicio, compelen al ejercicio de su función.” Por lo que corresponde a este ministerio la manera de contemplar las formas más eficientes para brindar la salud de las personas dentro del territorio nacional, es por esto que no se puede negar o dejar en suspenso las mismas, debiéndose incluir dentro de estas todas las acciones administrativas conducentes para restituir el imperio de los derechos de la salud.

### 3.3. Políticas

Se deben determinar y enunciar cuáles son las políticas que determinan los lineamientos de la salud en Guatemala, mismas que se desarrollan de la forma siguiente:

- a. Política uno: “Comprende el fortalecimiento del papel rector del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, persiguiendo llevar los objetivos de que el Ministerio ejerza con efectividad la rectoría del sector salud a través de la conducción, regulación, vigilancia, coordinación y evaluación de las acciones que realizan las instituciones de salud a nivel nacional; todo ello aplicando estrategias, tales como la aplicación del marco legal vigente para brindar acciones integrales de salud a la población guatemalteca”.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Salud/Plan%20Nacional%20Salud.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Salud/Plan%20Nacional%20Salud.pdf) (Consultado: 09 de julio 2018).

Es preciso analizar entonces que, en lo conducente a la salud de Guatemala, será el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el rector de cómo se tiene que realizar la misma dentro del territorio nacional siendo la respuesta del Estado de Guatemala para cumplir con su función de brindar la salud a los habitantes del territorio nacional.

b. Política dos: “Persigue la satisfacción de las necesidades de salud de la población guatemalteca mediante la entrega de servicios de salud con calidad, calidez, equidad y con enfoque intercultural en los diferentes niveles de atención, y los objetivos no son más que para mejorar las condiciones de salud de la población guatemalteca, priorizando acciones a los grupos de población de mayor riesgo, con base en estrategias, tales como el fortalecimiento del Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS)”.<sup>23</sup>

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para cumplir su función, debe realizar los actos que le competan bajo las normas más estrictas de la eficiencia y eficacia, derivado de la importancia de este derecho y como la falta del mismo es una violación a los derechos humanos de las personas, por lo que no puede negarse o retrasarse el otorgamiento de este derecho fundamental.

c. Política tres: “pretende alcanzar el fortalecimiento del proceso de desconcentración y descentralización de competencias, responsabilidades, recursos y autoridades a las áreas de salud y hospitales; y cuyo objetivo es lograr que las áreas de salud y los

---

<sup>23</sup> Ibid.



hospitales, como unidades proveedoras de servicios de salud, asuman totalmente las responsabilidades, competencias, recursos, poder de decisión y capacidad institucional, en la gestión y administración de sus servicios, con las estrategias siguientes: desarrollo, implementación y operacionalización de la política de desconcentración y descentralización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social”.<sup>24</sup> Esta política se encarga de establecer que es preciso la desconcentración y descentralización de las entidades de la salud, para poder brindar el servicio de la salud a todas las personas de la república.

d. Política cuatro: “comprende la adquisición y provisión de insumos en forma oportuna para el desarrollo de las acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, siendo su primordial objetivo alcanzar que la población guatemalteca tenga acceso a insumos de calidad, tecnología apropiada y al mejor costo, para la prevención y control de los problemas de salud, aplicando para el efecto las siguientes estrategias: aplicación de normas para la adquisición y provisión de insumos basados en el marco legal; así mismo el fortalecimiento a los niveles operativos para la aplicación de las normas para la adquisición y provisión de insumos y la evaluación permanente de la disponibilidad de insumos.

e. Política cinco: se refiere a la modernización del sistema de gestión administrativa y financiera del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social como elemento básico

---

<sup>24</sup> Ibid.

de apoyo para la prestación de servicios; cuyo objetivo es gestionar y administrar en forma eficiente, eficaz y transparente los recursos financieros asignados.

- f. Política seis: Persigue el fortalecimiento del desarrollo y administración de los recursos humanos en salud, y su objetivo es contar en los servicios de salud con recursos humanos suficientes, calificados y sensibilizados en la problemática de salud del país, para brindar atención de calidad con calidez, todo ello aplicando estrategias tales como ordenar y reorganizar el recurso humano, en función de los procesos productivos, demanda y localización de la infraestructura sanitaria; la desconcentración y descentralización de los procesos de formación de personal en salud, así como el desarrollo de un programa intensivo de capacitación para el personal de salud del Ministerio, en las diferentes áreas y disciplinas del conocimiento.”<sup>25</sup>

El derecho a la salud obliga a los estados a generar condiciones en las cuales todos puedan vivir lo más saludablemente posible. Esas condiciones comprenden la disponibilidad garantizada de servicios de salud, condiciones de trabajo saludable y segura, vivienda adecuada y alimentos nutritivos. El derecho a la salud no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición

---

<sup>25</sup>[http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Salud/Plan%20Nacional%20Salud.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Salud/Plan%20Nacional%20Salud.pdf) (Consultado: 09 de julio 2018).



adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud.

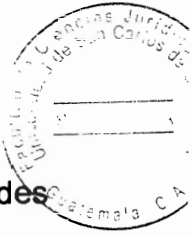
Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud impone a los Estados tres tipos de obligaciones:

- a. Respetar: "Exige abstenerse de injerirse en el disfrute del derecho a la salud
- b. Proteger: Requiere adoptar medidas para impedir que terceros interfieran en el disfrute del derecho a la salud.
- c. Cumplir: Requiere adoptar medidas positivas para dar plena efectividad al derecho a la salud."<sup>26</sup>

La Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce el derecho a la salud y a la protección de la salud, la cual está encomendada al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para que todas las personas puedan disfrutar de un equilibrio biológico y social que constituya un estado de bienestar en relación con el medio que lo rodea, implica el poder tener acceso a los servicios que permitan el mantenimiento o la restitución del bienestar físico, mental y social. Este derecho, como otros, pertenece a todos los habitantes de la República como mencionaba con anterioridad, a los que se garantiza la igualdad en las condiciones básicas para el ejercicio de los mismos.

---

<sup>26</sup> <https://es.unesco.org/themes/derecho-a-educacion/obligaciones-estados> (Consultado: 8 de julio 2018)



Constituye la prerrogativa de las personas de disfrutar de oportunidades y facilidades para lograr su bienestar físico, mental y social. Corresponde al Estado la responsabilidad de garantizar el pleno ejercicio de este derecho, lo que implica que el Estado debe tomar medidas adecuadas para la protección de la salud individual y colectiva y que se pongan al alcance de todos, los servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Implica, también, que se adopten las providencias adecuadas para que los habitantes puedan ejercer este derecho y colaborar en la solución de los problemas de la salud general.

El Estado de Guatemala debe estar atento a la salud de las personas y cómo esta debe garantizarse en todo el territorio nacional, cumpliendo a cabalidad la salud preventiva y curativa. En virtud de que la Constitución Política de la República reconoce que el goce de la salud es un derecho fundamental del ser humano sin discriminación alguna y reconociendo asimismo que la salud de los habitantes de la nación es un bien público el Decreto número 90-97 del Congreso de la República de Guatemala, Código de Salud hace referencia en el Artículo uno, del Libro I, el Derecho a la Salud. Artículo 1. Del Derecho a la Salud. Todos los habitantes de la República tienen derecho a la prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de su salud sin discriminación alguna. La salud tiene la característica de ser por un lado un derecho en sí mismo y por el otro, ser condición habilitante para el ejercicio de otros derechos. En ningún otro derecho como en la salud se observa la interdependencia entre los derechos tan claramente como en éste, ya que, a la vez, la salud depende de otros derechos.



Por lo tanto, el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud al que tienen derecho los habitantes de un Estado. El Código de Salud en el Artículo 2 define a la salud como: 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.





## CAPÍTULO IV

### **4. Incongruencia en los criterios de gradación de multas impuestas por el Ministerio de Salud Pública en caso de infracciones contra la salud**

Se debe considerar como aspecto importante como se lleva a cabo la imposición de multas actualmente y cómo se debe realizar la gradación de las multas a imponer en el caso de infracciones que lleven aparejada la imposición de la misma.

#### **4.1. Consideraciones generales**

De conformidad con lo normado por la Constitución Política de la República de Guatemala, la salud es uno de los derechos fundamentales para la población dentro del territorio nacional. Es por esto que debe buscar las formas necesarias para el cumplimiento de este derecho dentro del territorio nacional; en ese contexto, se puede determinar que existen ocasiones que este bien jurídico tutelado, se ve vulnerado por acciones que infringen la salud de los guatemaltecos, incluyendo la forma en la cual se deben de aplicar las multas dentro del territorio nacional en el caso de que no existe una tabla sobre la cual se puedan aplicar las sanciones pecuniarias adecuadas.

Para estas situaciones, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, a través de lo normado en el Artículo 219 del Decreto 90-97, Código de Salud, establece las sanciones que se deben de aplicar en el caso de las infracciones contra la salud, en el caso de las

multas estipuladas en el la literal b del artículo mencionado, regula que las mismas se gradarán entre el equivalente de dos a ciento cincuenta salarios mensuales mínimos vigentes para las actividades no agrícolas, siempre que no exceda el cien por ciento del valor del bien o servicio, el mismo Código de Salud, determina las actividades que serán objeto de multa, salvo los casos expresamente establecidos como caso especiales o de excepción, no obstante no se establece dentro de esta ley ni en ninguna otra, la manera en la cual se gradaran las mismas para sancionar estas infracciones, lo que genera arbitrariedad en cuanto a la forma de que serán aplicadas, debido a que no existe en la ley la cantidad específica de salarios mínimos que serán impuestos como multas en casos determinados o concretos en los que se pueda incurrir, quedando a la soberana voluntad de quien sancione.

Ante la inexistencia de esta gradación de multas en la ley, se puede determinar que la forma en la cual se aplican estos criterios, son sujetos de decisiones discrecionales, con lo cual no hay garantías respecto a la manera en la cual deben realizarse los pagos de los salarios mínimo, poniendo en duda que estas multas sean certeras, sean impuestas de manera justa, proporcional a la falta cometida y sobretodo estén dentro de la capacidad de pago del administrado al cual le fue impuesta, así mismo se debe regular la manera en la cual deben ser impuestas estas sanciones, por lo tanto, es preciso que se establezca dentro de la ley a través de un acuerdo ministerial la forma en la cual se impondrán las multas por infracciones contra la salud.



El Artículo 93 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que la salud es un derecho fundamental de las personas. Para los efectos de la misma, se debe tomar en consideración como parte de este derecho fundamental todas aquellas acciones que puedan constituir infracción para este bien jurídico tutelado.

Se puede considerar, que este tipo de infracciones son calificadas como administrativas debido a que corresponden a una clase de acto que consiste en una sanción como consecuencia de una conducta ilícita del administrado. Han sido definidas como cualquier mal infringido por un administrado, como consecuencia de una conducta ilegal o contraria al ordenamiento jurídico, a resultas de un procedimiento administrativo tal como sucede en el caso de las infracciones en contra de la salud.

Teniendo en consideración que este como todo proceso debe fundamentarse en el principio de legalidad, siendo este un principio fundamental dentro de la administración pública, debido a que no puede actuar si no es, en seguimiento y cumplimiento apegado a la ley, que es lo que sin lugar a duda lo hace más importante, estando establecido en el Artículo 17 de la Constitución Política de la República de Guatemala; en tal sentido se afirma que debe existir una codificación que contenga disposiciones taxativas para saber cómo se han de aplicar las sanciones que están estipuladas dentro del Código de Salud, siempre dentro de los límites que establece la ley, sean estas mediante un acuerdo ministerial o dentro de un reglamento administrativo debido a que estos en muchas ocasiones son más específicos y poseen mejores características en aspectos técnicos.

“Actualmente no existe dentro de la ley ningún criterio que establezca la gradación de las multas impuestas por las infracciones contra la salud en Guatemala, en ese contexto como ya se indicó anteriormente, se pueden imponer fuertes multas por faltas que no son graves o bien multas leves a infracciones graves, contradiciendo con esto la definición de justicia, la cual es un valor absoluto que determina la igualdad que debe existir en las relaciones humanas expresadas a través del derecho”;<sup>27</sup> y esto debido a que todo depende de la discrecionalidad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social con lo que se debe de aceptar su criterio como válido; quedando el infractor obligado a cumplir con esta sanción sin que exista de por medio alguna ley o acuerdo que especifique la cantidad de salarios mínimos que deben en cada caso ser aplicados.

#### **4.2. La discrecionalidad en la administración pública.**

Es imperativo indicar en qué consiste la discrecionalidad administrativa dentro del derecho administrativo, para poder establecer qué tipo de actos pueden encuadrarse dentro de esta conducta en Guatemala, específicamente dentro del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

“Un acto discrecional se puede definir como lo realizado en libertad y sano juicio”<sup>28</sup>, su uso está dentro de la administración pública, se debe entender como facultades discrecionales, las cuales son: “todas aquellas que posee un órgano administrativo para obrar de determinada manera, cuando lo crea oportuno y con arreglo a su leal saber y

---

<sup>27</sup> Ossorio Manuel. *Op. Cit.* Pág. 526.

<sup>28</sup> *Ibíd.* Pág. 334.

entender, para la mejor satisfacción de las necesidades colectivas”<sup>29</sup>, en tal sentido, puede determinar que para entender qué es la discrecionalidad es preciso determinar cómo se definen los actos administrativos, definiéndolo como “una declaración realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos directos.”<sup>30</sup>

Quiere decir que, a través del acto administrativo, la administración pública, decide cómo tiene que realizarse determinada función que le corresponde para que todos aquellos usuarios o administrados puedan hacer efectivos los trámites conducentes, basándose en primer lugar, en lo establecido por la ley y complementando con la discrecionalidad únicamente cuando la ley no establece concretamente, pero siempre apegado a derecho.

Se puede establecer que el uso de la discrecionalidad en los actos administrativos puede ser considerado por su alcance en un resultado positivo o negativo respecto a los derechos de los administrados, de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública, ya que el acto administrativo como tal, representa un compromiso entre la administración pública y los administrados, dando como resultado la satisfacción de la realización del bien común y el uso de la discrecionalidad debe ser un complemento en la buena dirección u orientación de la administración pública.

Se determina que la discrecionalidad, es una atribución que deriva del *ius imperium* del Estado quien tiene la capacidad de autodeterminarse y además de realizar sus propias

---

<sup>29</sup> *Ibíd.* Pág. 401.

<sup>30</sup> Gordillo Agustín. *El acto administrativo*. Pág. 197.

normas y reglamentos, es por esto que en determinadas situaciones son las mismas instituciones quienes determinan como deben de realizarse los trámites que han sido puestas bajo su autoridad.

“La discrecionalidad no constituye un concepto opuesto a lo reglado, porque, aunque en principio parezca contradictorio, toda potestad discrecional debe observar ciertos elementos esenciales para que se considere como tal, dichos elementos son: la existencia misma de la potestad, su ejercicio dentro de una determinada extensión; la competencia de un órgano determinado; y, el fin, caracterizado en que toda potestad pública está conferida para la consecución de finalidades públicas.”<sup>31</sup>

Es por esto que la potestad discrecional del Estado está perfectamente fundamentada en la forma en la cual se pueden realizar reglamentaciones; para que esta potestad funcione se debe de establecer que, en cualquier acto discrecional, la autoridad está obligada a expresar los motivos de su decisión, cosa que no ocurre con la arbitrariedad, pues resulta contradictorio e impensable exigir una motivación a quien actúa al margen de la ley.

Es por esto que al hablar de discrecionalidad se debe también referir a principio de legalidad en la proximidad de autodeterminarse respecto a las normativas que debido a que es necesario todas las normas discrecionales tengan un sentido legal y que las mismas encuentra su fundamento en alguna sociedad que surja en virtud de la ley.

---

<sup>31</sup> García Trevijano, Fos. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 441.

La discrecionalidad administrativa, no es absoluta, sino que posee límites que deben ser utilizados para garantizar la viabilidad de estas disposiciones, en tal sentido, “los límites de la discrecionalidad pueden ser formales: tales son: la forma, el procedimiento y la competencia, aunque el acto administrativo sea discrecional el mismo debe ser emitido con arreglo a las formalidades exigidas. Es así como la discrecionalidad puede controlarse dentro de un estado de derecho”.<sup>32</sup> La discrecionalidad entonces debe de tener un límite para poder establecer cómo se debe de realizar el acto administrativo, en caso contrario los mismos podrán establecer un gran número de modificaciones que atentan contra la reglamentación administrativa ya que no coadyuvan a la resolución de actos administrativos sino que realizarán más burocracia ralentizando el procedimiento para el cual fueron ideados.

Por lo tanto, es preciso afirmar que la discrecionalidad que es de gran importancia, en algunos casos, pero debe tener alguna posibilidad de control para poder determinar la forma de cumplir con la función para la cual fue integrada y también para determinar cómo debe utilizarse, para que sea de eficiencia y eficacia dentro de la administración pública, toda vez que existen ciertos actos que son necesarios para las personas dentro de la administración pública.

---

<sup>32</sup> Ibid. Pág. 436.

### 4.3. Las infracciones contra la salud sancionadas con multas en Guatemala

Para tener una noción sobre cómo funcionan las infracciones contra la salud se debe de definir en qué consiste el término infracción administrativa de forma general, para abordar a las infracciones contra la salud, en tal sentido se entiende como infracción administrativa, como “Las infracciones administrativas son vulneraciones del ordenamiento jurídico , esto es, incumplimientos de normas de tal naturaleza.”<sup>33</sup> Por lo tanto, al referirse a infracciones administrativas se entiende como un incumplimiento de las ordenanzas administrativas que están dispuestas en la ley para tal efecto.

Las infracciones administrativas, también “son las figuras jurídicas que describen los actos u omisiones de los administrados y que conllevan una contravención de alguna disposición administrativa y para la cual está prevista una determinada sanción. La tipificación de las infracciones administrativas debe atenerse a los principios propios de lo jurídico-penal; así, nadie podrá ser sancionado por actos u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa.”<sup>34</sup>

La infracción administrativa, responde a la vulneración de una norma del tipo administrativo que está vigente y que posee un texto prohibitivo que conste en acciones de hacer o no hacer dentro de una institución legal constituida para brindar un servicio único.

---

<sup>33</sup> <https://practico-administrativo.es/vid/infracciones-administrativas-427620070> (Consultado: 12 enero 2019)

<sup>34</sup> <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/infracciones-administrativas/infracciones-administrativas.htm> (Consultado: 12 enero 2019).



Es necesario analizar cuáles son las infracciones que se cobran en el ámbito de la salud de Guatemala y cómo estas pueden ser sancionadas en el caso del marco jurídico nacional, de tal forma que se pueda reconocer cómo se abordan las mismas.

En tal sentido, El Código de Salud establece lo relativo a las faltas contra la salud en el Artículo 216 define a estas como: "Toda acción u omisión que implique violación de normas jurídicas de índole sustancial o formal, relativas a la prevención, promoción, recuperación y rehabilitación en materia de salud, constituye infracción sancionable por el Ministerio de Salud, en la medida y con los alcances establecidos en este Código, sus reglamentos y demás leyes de salud.

Si de la investigación que realice el Ministerio, se presumiera la omisión de un delito tipificado en leyes penales, su conocimiento y sanción corresponde a los tribunales competentes, los funcionarios y empleados del Ministerio de Salud que, en ejercicio de sus funciones, tengan conocimiento de la comisión de un hecho que pueda ser constitutivo de delito, debe denunciarlo inmediatamente a la autoridad competente, bajo pena de incurrir en responsabilidad."

Lo cual indica que existen conductas que son constitutivas de infracción y posterior sanción, para aquellas personas que han violentado la normativa establecida en materia de salud. Por lo que es necesario que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, como representante único de la salud en Guatemala, debe de velar porque el mismo se

cumpla, de tal forma que corresponde a este realizar las averiguaciones conducentes para que se respeten los derechos a la salud dentro del territorio nacional.

Por su parte el Artículo 218, afirma: "Responsabilidad. Se consideran autores responsables a las personas individuales o jurídicas que en forma directa o indirecta incurran con las infracciones establecidas en este Código y demás leyes de salud. También se consideran autores responsables a los representantes legales, los profesionales o técnicos y el personal dependiente que cooperen en la comisión activa o pasiva de las infracciones." Por lo que para que se pueda sancionar una persona debe comprobarse su participación dentro de la infracción establecida, de otra forma no podrá ser aceptado como tal.

Por su parte, el Artículo 219 del Código de Salud establece: "Sanciones. A las infracciones establecidas en este Código, sus reglamentos y demás leyes de salud, normas y disposiciones vigentes, se les, impondrá las sanciones siguientes:

- a. Apercibimiento escrito, que formulará el funcionario o empleado debidamente autorizado por el Ministerio de Salud, previamente y por escrito, según las reglas procedimentales establecidas en el presente libro.
- b. Multa, que se graduará entre el equivalente de dos a ciento cincuenta salarios mensuales mínimos vigentes para las actividades no agrícolas, siempre que no





exceda el cien por ciento del valor del bien o servicio salvo los casos de excepción establecidas en este Código.

- c. Cierre temporal del establecimiento por un plazo no menor de cinco días y no mayor de seis meses, con la respectiva suspensión de la licencia sanitaria y, cuando proceda del registro sanitario de referencia de los productos que elabora o comercializa el infractor.
- d. Cancelación del registro sanitario para fines comerciales de productos objeto de control de este Código.
- e. Clausura definitiva del establecimiento.
- f. Comiso de las materias primas, alimentos, medicamentos, instrumentos, materiales, bienes y otros objetos que se relacionan con la infracción cometida. Cuando los objetos incautados no sean de lícito comercio, la autoridad decretará su comiso, aun cuando pertenezcan a un tercero.
- g. Prohibición de ejercer temporalmente alguna actividad u oficio.
- h. Publicación en los dos diarios de mayor circulación, a costa del infractor, de la resolución firme en la que conste la sanción impuesta, en los casos que establezca el reglamento respectivo.

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

De lo anterior se puede establecer que para el año 2018 las multas que establece la ley, equivalen a un mínimo de 5.984 quetzales, correspondientes a dos salarios mínimos; y un máximo de 448.854 quetzales que es lo que corresponde a la cantidad de ciento cincuenta salarios mínimos.

Se puede determinar que el derecho administrativo tiene como objeto el regular las relaciones entre el estado y sus administrados; como tal debe de establecer las normas que establecen como deben de actuarse en el caso de infracción de un reglamento o código de tal manera que se respete la legalidad y la certeza jurídica, para mantener la congruencia dentro de cualquier procedimiento, esto no sucede en la actualidad con la forma en la cual son aplicadas las sanciones de las infracciones en contra de la salud ya que si bien estas se encuentran bien definidas dentro de la ley no hay forma de comprobar que tipo de multa corresponde a una u otra infracción, por lo que ante la inexistencia de una legislación respecto establecer los criterios de gradación de multas por infracción a las normas de la salud dentro de Guatemala.



Para poder establecer cuáles son las infracciones que son sancionadas con multa dentro del territorio nacional en el territorio de Guatemala, se debe analizar el Decreto 90-97, Código de Salud de Guatemala. La sección I del Capítulo II del libro tercero del Código de Salud de Guatemala determina las infracciones sancionadas con multas, propiamente dichas, el Artículo 223 afirma: "Infracciones contra la promoción de la salud. Comete infracción contra la promoción de la salud, quien contravenga las disposiciones establecidas en este Código. Sus reglamentos, demás leyes que promuevan la salud, normas o disposiciones aplicables. Quien cometa alguna de estas infracciones, será sancionado con la multa correspondiente de conformidad a los valores indicados en el Artículo 219 literal b) de la presente ley." Se debe determinar que se establece en ley que, por infracciones a la promoción de la salud, se tiene que cobrar una multa la cual deberá de hacerse efectiva a través del Ministerio de Salud y Asistencia Social.

El Artículo 225 del Código de Salud de Guatemala afirma: "Infracciones con la prevención o protección de la salud. Comete infracción contra la prevención o protección de la salud, quien contravenga las disposiciones preceptivas o prohibitivas establecidas en este Código, sus reglamentos, demás leyes que prevengan o protejan la salud, normas y disposiciones aplicables. Quien cometa alguna de estas infracciones será sancionado con la multa correspondiente de conformidad a los valores indicados en el Artículo 219 literal b) del presente Código." Lo anterior quiere decir que también en el caso de las infracciones que van en contra de la prevención o promoción de la salud, se sancionará con una multa correspondiente a la sanción cometida.

El Artículo 226, por su parte establece cuales son los casos especiales de infracciones contra la salud en Guatemala, el cual indica:

“Casos Especiales. Constituyen casos especiales de infracciones contra la prevención de la salud, las siguientes:

- a. Omitir, los funcionarios y empleados responsables de las instituciones y establecimientos de salud públicos o privados, la notificación de enfermedades evitables, transmisibles incluyendo las enfermedades relacionadas con la salud pública y veterinaria, de que tengan conocimiento.
- b. Omitir, la autoridad sanitaria competente, informar al establecimiento en que laboró una persona, cuando se detecte que padece de enfermedad venérea o cualquier otra enfermedad de transmisión sexual.
- c. Omitir, el responsable de establecimientos cuya actividad aumente el riesgo de contagio de enfermedades venéreas o cualquier otra de transmisión sexual, el registro de las personas que laboran en los mismos, ante la autoridad sanitaria competente.
- d. Omitir la autoridad sanitaria competente, la supervisión periódica de los establecimientos en los cuales, por su actividad, el riesgo de contagio de enfermedad venérea o cualquier de transmisión sexual sea mayor.

- e. Incumplir, el personal de salud de las diferentes instituciones públicas o privadas, que manejen órganos, líquidos orgánicos y hemoderivados, y quienes realicen acupuntura, perforaciones y tatuajes o cualquier otro procedimiento que implique la posibilidad de contagio del virus de inmunodeficiencia adquirida. las normas de bioseguridad universalmente aceptadas y las establecidas por el Ministerio de Salud.
- f. Modificar o trasladar establecimientos de elaboración o expendio de alimentos sin la autorización correspondiente.
- g. Omitir la acreditación permanente del estado de salud de las personas que laboran en establecimientos o expendios de alimentos.
- h. Incumplir o permitir la inobservancia de normas o reglamentos sanitarios o especificaciones técnicas establecidas para el funcionamiento de un establecimiento de alimentos.
- i. Impedir la inspección sanitaria de los establecimientos y de los lugares de almacenamiento transitorio, la toma de muestras de productos y el control sanitario de los mismos.
- j. Importar, exportar, fabricar, almacenar, transportar, comercializar, suministrar o utilizar con fines, médicos, de investigación, industriales, comerciales o de defensa, fuentes radiactivas o equipo generador de radiaciones ionizantes y no ionizantes, sin



autorización del Ministerio de Energía y Minas, o cuando corresponda del Ministerio de Salud.

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

También regula: “Quien cometa alguna de estas infracciones será sancionado con la multa correspondiente de conformidad a los valores indicados en el Artículo 219 literal b) del Código de Salud.”

Se puede establecer con lo indicado anteriormente, no existe una gradación adecuada, ya que el Artículo 226 del código de Salud establece 58 supuestos casos de infracciones contra la salud de los cuales algunos son más graves que otros, sin existir un parámetro o indicativo para la imposición de la respectiva multa, afirmando nuevamente que es necesario establecer una gradación que no deje situaciones a expensas de la discrecionalidad del Ministerio de Salud, sino a la actividad reglada.

El Artículo 227 del Código de Salud por su parte, afirma: “Infracciones. Contra la recuperación y rehabilitación de la salud. Comete infracción contra la recuperación y rehabilitación de la salud quien contravenga las disposiciones preceptivas o prohibitivas establecidas en este Código, sus reglamentos, demás leyes de salud, normas y disposiciones aplicables, que regulen la recuperación y rehabilitación de la salud. Quien



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

Se puede determinar entonces que todas las multas son consistentes en un texto, el cual establece que las multas impuestas serán impuestas conforme a la literal b del Artículo 219, del Código de Salud; el cual se cita a continuación: “Multa, que se graduará entre el equivalente de dos a 150 salarios mensuales mínimos vigentes para las actividades no agrícolas, siempre que no exceda el cien por ciento del valor del bien o servicio”, que como ya se indicó anteriormente, equivalen a un mínimo de 5.984 quetzales y un máximo de 448.854 quetzales.

De lo anterior se puede determinar que la infracción está bien redactada debido a que la salud es uno de los derechos fundamentales dentro del territorio nacional, es por esto que la medida de salario mínimo es conducente para tal efecto, ya que el mismo está en constante ajuste por lo que se pueden cobrar más a medida que transcurra el tiempo tal como corresponde al daño a un derecho fundamental como el de la salud de las personas; mas no así con el criterio de gradación de las multas a imponer, debido a que como se ha indicado anteriormente, se deja a criterio o discreción de la autoridad que establece la misma dentro del parámetro muy amplio, literalmente indicado en el Artículo 219 literal b del Decreto 90-97 Código de Salud.

Por lo tanto, se puede afirmar que cuando existan infracciones a la salud dentro de Guatemala, debe sancionarse con multa conforme lo establece la ley ya que es la medida

que tendrá mejores resultados para evitar que esto suceda, por lo que es necesario que se realice un procedimiento administrativo para poder sancionar al responsable de estas conductas contrarias al derecho a la salud.

#### **4.5. Importancia de establecer el grado de las multas en el caso de las infracciones contra la salud**

Es preciso determinar la importancia que posee para el cobro y establecimiento de las sanciones administrativas que exista una tabla o criterios de gradación de las mismas, dentro de la ley de tal manera que aquellas multas impuestas dentro del proceso administrativo, cuenten con el marco jurídico suficiente para tal efecto.

Se puede afirmar que para que se tome en consideración como correcto una multa administrativa se debe tener un fundamento legal que determine cómo se deberá fijar la misma, por lo que es necesario que se gradúen o establezcan específicamente de acuerdo con la gravedad de la infracción cometida y dentro de ciertos parámetros mejor definidos.

Se debe establecer que "La potestad sancionadora que ejerce la Administración Pública no se desenvuelve a través de una actuación que esté gobernada por el principio de la discrecionalidad, sino por una actuación que ha de decidir sobre cuestiones jurídicas



aplicando, de manera reglada, conceptos, elementos, pautas y criterios prefijados en normas jurídicas.”<sup>35</sup>

Es imperativo entonces que las sanciones administrativas, tengan una legislación en la cual se pueda fundamentar la forma en la cual se establezcan como deben de cobrarse las mismas, para tal efecto debe existir una norma que se encargue de esta graduación, debido a que uno de los principios fundamentales del derecho administrativo es el de la legalidad, por lo que es necesario que este se cumpla en todos sus aspectos, sobretodo en el caso de las sanciones administrativas y la forma en la cual debe de cumplirse dentro de un territorio determinado.

Dentro de todos los factores que deben considerarse para la imposición de una multa por la comisión de determinada infracción, es necesario e indispensable tomar en cuenta también el principio de proporcionalidad, lo que significa que el monto impuesto como multa debe ser adecuado a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, teniendo de esta manera un equilibrio entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida.”<sup>36</sup> Esto quiere decir que debe existir una ponderación de cómo debe realizarse la misma en un territorio, ya que en caso contrario se estará creando una incongruencia fundamentada en la discrecionalidad de los cobros, atentando directamente en contra de la legalidad de las sanciones y como estas deberán ser realizadas.

---

<sup>35</sup> [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTA AATNLY0tztbLUouLM\\_DxblwNDQOMjIwUQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAp33-JTUA AAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTA AATNLY0tztbLUouLM_DxblwNDQOMjIwUQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAp33-JTUA AAAA=WKE)  
(Consultado: 10 de julio 2018)

<sup>36</sup> Ibid.

La determinación de la sanción a imponer es una cuestión jurídica, esta decisión susceptible de control judicial por cuanto a la actividad jurisdiccional corresponde, no sólo fiscalizar la calificación para subsumir la conducta en el tipo legal, sino también la adecuación de la sanción al hecho cometido, ya que tanto en un caso como en otro se trata de aplicar criterios valorativos jurídicos plasmados en la norma escrita e inferirle de principios integradores del ordenamiento jurídico, como son en este campo sancionador los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción.

En tal sentido se puede determinar que es necesario que las graduaciones de las sanciones a imponer existan dentro del ordenamiento jurídico, debido a que es menester que la ley contenga la sanción concreta a imponer y será un parámetro de ponderación en caso de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa al momento de valorar judicialmente su adecuación a las principios jurídicos que rigen la potestad administrativa sancionadora, no dejamos de extrañarnos sobre su parca regulación en la legislación básica aplicable al procedimiento administrativo común, ya que mientras esta no exista dentro de Guatemala, no se podrá determinar cuál fue el método para ponderar la multa, como funciona la misma y sobre todo que quien ha sido condenado a la misma pueda defenderse de la sanción a la cual fue condenada, por lo que es necesario que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social realicen un acuerdo ministerial que establezca cómo se deba de realizar este proceso en Guatemala.

#### **4.6. Gradación de las multas en el caso de las infracciones a la salud en Guatemala**

El derecho administrativo sancionador ha tenido un desarrollo en la mayoría de países que han adoptado el modelo de inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades administrativas encargadas de su aplicación; en virtud de dicho modelo podemos encontrar diferencias en cuanto al análisis de la culpabilidad, la responsabilidad objetiva, la calificación de la infracción, la cuantificación específica de la pena, entre otros.

Consecuentemente para que este pueda cumplir con su objetivo, se debe analizar cuáles deben ser los criterios que tienen que existir para gradar las multas en las infracciones contra la salud en Guatemala. Para tal efecto como ya se dijo anteriormente es necesario modifique el Artículo 216 del Decreto 90-97 Código de Salud o que se promulgue un acuerdo ministerial que establezca cómo debe analizar cada caso en concreto, imponerse la respectiva multa y llevarse a cabo el cobro de la multa impuesta.

En tal sentido y con el criterio del autor para que exista un marco legal con el cual se garantice el principio de legalidad, de proporcionalidad y se deje de crear incongruencia en la imposición de multas, se debe establecer que se gradaran las multas en los casos de infracciones contra la salud en Guatemala de la manera siguiente:



## MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL

Acuerdase aprobar los siguientes: CRITERIOS DE GRADACIÓN PARA DETERMINAR  
CÓMO DEBEN DE IMPONERSE LAS MULTAS CONTRA LA SALUD

ACUERDO MINISTERIAL NÚMERO \_\_\_\_\_

Guatemala: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 201 \_\_\_\_

**EL MINISTRO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL**

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el Artículo 93 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la salud es un derecho fundamental y como tal debe de ser protegido dentro del territorio nacional

CONSIDERANDO:

Que el Código de Salud Decreto 90-97 en el Artículo 219 en la literal b establece que se impondrán multas, las cuales gradarán entre el equivalente de dos a ciento cincuenta salarios mensuales mínimos vigentes para las actividades no agrícolas, siempre que no exceda el cien por ciento del valor del bien o servicio salvo los casos de excepción establecidas en este Código.



**CONSIDERANDO:**

Que no existe un criterio de gradación de la forma en la cual se deben de aplicar para que el cobro de los mismos dentro del territorio nacional.

**POR TANTO:**

En ejercicio de las funciones y con fundamento en los Artículos 71, 72, 93, 94; Artículo 194 f) de la Constitución Política de la República; del Decreto Número 114-97.

**ACUERDA:**

Emitir los siguientes criterios de gradación para el cobro de las multas impuestas por faltas contra la salud:

1. En el caso de infracciones contra la promoción de la salud, regulados en el Artículo 223 del Decreto 90-97, Código de Salud: Se cobrará una multa fijada como mínimo en cinco salarios mínimos y como máximo 15 salarios mínimos. Y en los casos especiales regulados en el Artículo 224: La multa será fijada de 15 a 20 salarios mínimos.
2. En cuestión de los casos de Infracciones contra la prevención o promoción de la salud, regulados en el Artículo 225 del Decreto 90-97, Código de Salud. La multa será de 15 a 30 salarios mínimos. Y en los casos especiales regulados en el Artículo 226: La multa será fijada de 30 a 40 salarios mínimos.



3. En los casos de infracciones contra la recuperación y rehabilitación, regulados en el Artículo 227 del Decreto 90-97, Código de Salud, la multa imponible será de 30 a 50 salarios mínimos. Y en los casos especiales regulados en el Artículo 228: La multa será fijada de 50 a 60 salarios mínimos.
  
4. En todos los casos en los cuales sea comprobable la reincidencia o incumplimiento de la sanción correspondiente en los plazos establecidos por la ley, la multa impuesta será aumentada en dos terceras partes, estos sin perjuicio de las responsabilidades en las que se incurra por el incumplimiento de la sanción.

A partir de estos criterios se puede determinar que se cumple con el objetivo de que exista una legislación que permita tener un correcto desarrollo del principio de legalidad en el caso de las infracciones contra la salud en Guatemala, situación que no se encuentra en la actualidad.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El derecho a salud de las personas es de gran importancia dentro de todo Estado de derecho, en tal sentido el mismo debe de velar de que este se cumpla, es por eso que se puede determinar que también se extiende esta protección a las sanciones que son impuestas por violentar este derecho. El derecho administrativo, por su parte tiene como fuente directa a la ley, en tal sentido es necesario que la misma se cumpla para todos los aspectos del mismo, incluyéndose dentro de estos a las sanciones a través de las infracciones administrativas que pueden realizarse dentro del territorio nacional.

Actualmente, en Guatemala no existe una forma de gradar a las multas impuestas con lo cual se crea una incongruencia respecto a la manera en la cual se debe realizar el cobro de las multas por parte del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, ya que no existe una tabla o un acuerdo gubernativo que determine cómo se debe realizar el mismo.

En tal sentido es preciso que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social promulgue un acuerdo gubernativo para que se establezca cómo debe realizarse la imposición de las multas, de tal manera que se encuentre un marco legal que respalde la manera en la cual se impondrán estas multas; así se cumplirá con el objeto de dar a las sanciones con multas, la legalidad que hace falta para tener la congruencia y evitar en el mayor grado posible la utilización de la discrecionalidad en los cobros que se lleva a cabo actualmente.







## BIBLIOGRAFÍA

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas, 2006.

DE LOS SANTOS MORALES, Adriana. **Derecho administrativo I**. México: Ed. Red tercer milenio, 2012.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México, Ed. Porrúa. 2000.

GARCÍA GARRIDO. Sayira Marina. **Los elementos y principios de la administración pública y su vigencia en el siglo XXI**. Guatemala. (s.e.), 2014.

<https://es.unesco.org/themes/derecho-a-educacion/obligaciones-estados> (Consultado: 8 de julio 2018)

[http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAATNLY0tztbLUouLM\\_DxblwNDQ0MjIwUQQGZapUtckhIqaptWmJOcSoAp33-JTUAAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAATNLY0tztbLUouLM_DxblwNDQ0MjIwUQQGZapUtckhIqaptWmJOcSoAp33-JTUAAAA=WKE) (Consultado: 10 de julio 2018).

<http://www.mspas.gob.gt/images/files/acercadelpmpas/HistoriaMSPAS2018.pdf> (consultado: 09 de julio 2018)

<http://dle.rae.es/?id=IYZhVtl>. (Consulta 11 de marzo de 2018.)

[http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Salud/Plan%20Nacional%20Salud.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Salud/Plan%20Nacional%20Salud.pdf) (consulta: 09 de julio 2018).

<https://www.paho.org/hia2007/archivosvol1/volregionalesp/SEA07%20Regional%20SPA%20Cap%204.pdf> (consulta: 09 de julio 2018).

DE SECONDAT, Charles-Louis. **Del espíritu de las leyes**. México, Ed. Porrúa, 1992.

OSSORIO Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Argentina. Ed. Heliasta. 2008.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Derecho administrativo español**, España: Ed. Netbiblio. 2005.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo**. Tomo I. México. Ed. Porrúa. 1977

SUAY RINCÓN. Jost. **Sanciones Administrativas**. España: Ed. Real Colegio de España en Bolonia, 1988.



**Legislación:**

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

**Código de Salud de Guatemala,** Decreto Número 90-97. Congreso de la República de Guatemala.