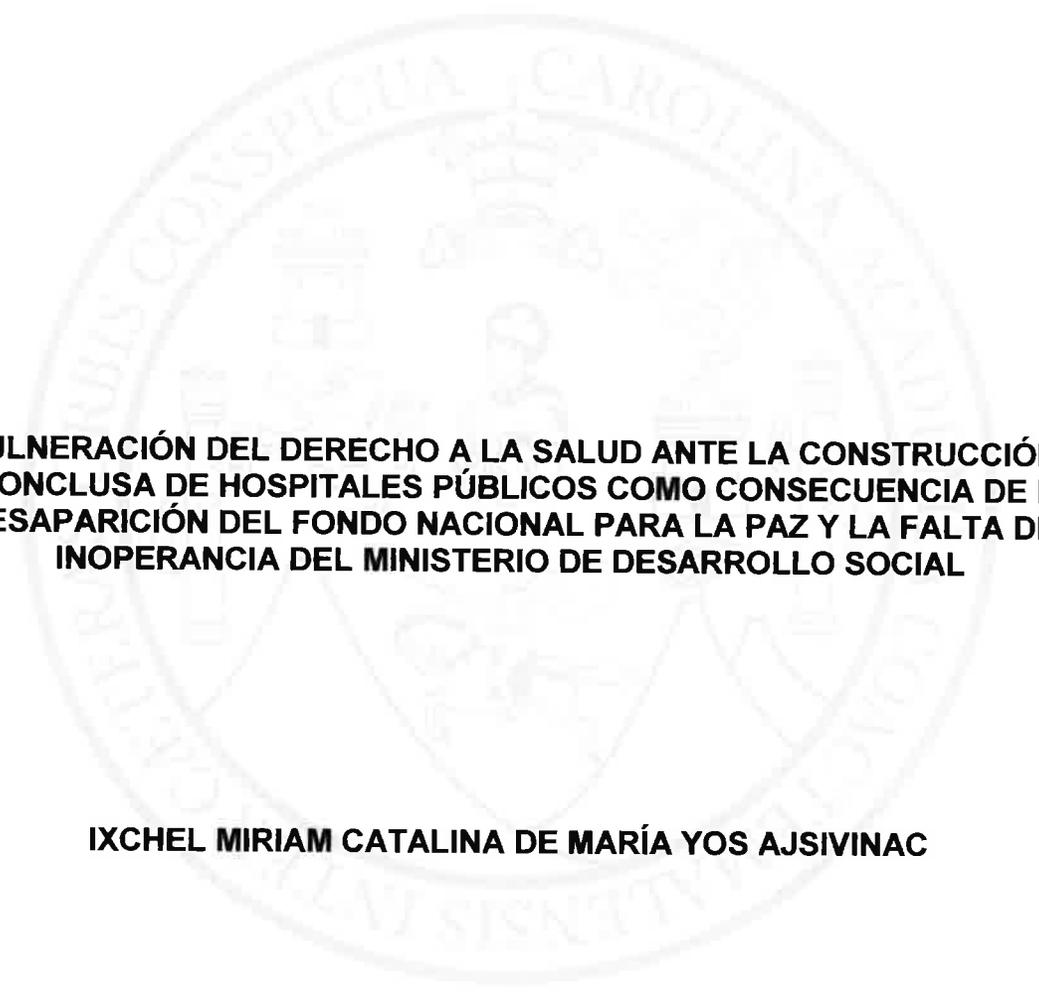


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD ANTE LA CONSTRUCCIÓN  
INCONCLUSA DE HOSPITALES PÚBLICOS COMO CONSECUENCIA DE LA  
DESAPARICIÓN DEL FONDO NACIONAL PARA LA PAZ Y LA FALTA DE  
INOPERANCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

**IXCHEL MIRIAM CATALINA DE MARÍA YOS AJSIVINAC**

**GUATEMALA, OCTUBRE DE 2021**

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

**VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD ANTE LA CONSTRUCCIÓN  
INCONCLUSA DE HOSPITALES PÚBLICOS COMO CONSECUENCIA DE LA  
DESAPARICIÓN DEL FONDO NACIONAL PARA LA PAZ Y LA FALTA DE  
INOPERANCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**IXCHEL MIRIAM CATALINA DE MARÍA YOS AJSIVINAC**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, octubre de 2021

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

**DECANO:** M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras  
**VOCAL I:** Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez  
**VOCAL III:** Lic. Helmer Rolando Reyes García  
**VOCAL IV:** Br. Denis Ernesto Velásquez González  
**VOCAL V:** Br. Abidán Carías Palencia  
**SECRETARIA:** Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

**Presidente:** Lic. José Miguel Cermeño García  
**Vocal:** Lic. Adán Josué Figueroa Chacón  
**Secretario:** Lic. Willian Armando Vanegas Urbina

**Segunda Fase:**

**Presidente:** Lic. José Alfredo Pinto Sequén  
**Vocal:** Lic. Luis Alberto Patzán Marroquín  
**Secretaria:** Licda. María de los Ángeles Castillo de García

**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).



**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 04 de febrero de 2019.**

Atentamente pase al (a) Profesional, EMILIO GUTIÉRREZ CAMBRANES  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
IXCHEL MIRIAM CATALINA DE MARÍA YOS AJSIVINAC, con carné 201112432,  
 intitulado VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD ANTE LA CONSTRUCCIÓN INCONCLUSA DE  
HOSPITALES PÚBLICOS COMO CONSECUENCIA DE LA DESAPARICIÓN DEL FONDO NACIONAL PARA LA PAZ Y  
LA FALTA DE INOPERANCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

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

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

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



Fecha de recepción 12 / 03 / 2019.

f)   
 Asesor(a)  
 (Firma y Sello)



**LIC. EMILIO GUTIÉRREZ CAMBRANES**  
**ABOGADO Y NOTARIO**



Guatemala 24 de marzo del año 2019

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



Distinguido Licenciado Orellana Martínez:

De conformidad con lo señalado según nombramiento de fecha 04 de febrero del año 2019 se me nombró Asesor de la alumna Ixchel Miriam Catalina de María Yos Ajsivinac de su tesis que se intitula: **“VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD ANTE LA CONSTRUCCIÓN INCONCLUSA DE HOSPITALES PÚBLICOS COMO CONSECUENCIA DE LA DESAPARICIÓN DEL FONDO NACIONAL PARA LA PAZ Y LA FALTA DE INOPERANCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL”**. Para el efecto hago de su conocimiento:

- a) **Del contenido científico y técnico de la tesis:** El trabajo de tesis desarrollado, de conformidad con el plan de investigación, muestra una amplia y exhaustiva explicación científica fundamentada en una recolección de datos referentes al tema, los cuales fueron obtenidos de forma minuciosa a través de la recopilación normativa de los instrumentos e instructivos aplicables y exigidos.
- b) **De las referencias bibliográficas:** El trabajo de tesis cuenta con suficientes referencias bibliográficas, con lo que se resguarda el derecho de autor y se enriquece la investigación realizada por parte de la sustentante.
- c) **De la metodología y técnicas de investigación utilizadas:** Al llevar a cabo la elaboración de la tesis fue necesario el empleo de los métodos analítico y sintético y las técnicas de investigación bibliográfica y documental para la obtención de conocimientos básicos relacionados con el tema investigado y para llegar a la conclusión discursiva.
- d) **De la redacción capitular:** La redacción de los capítulos tiene un contenido acorde a la realidad. La misma es de útil consulta para la sociedad guatemalteca y señala claramente los objetivos trazados.
- e) **De la conclusión discursiva:** La conclusión discursiva establece que, al momento de anunciarse el cierre del Fondo Nacional para la Paz, quedaron inconclusas varias obras hospitalarias, que tenían por objeto asegurar el acceso a la salud de la población, aunado a ello, no se les dio seguimiento por parte del Ministerio de Desarrollo Social, el cual es el obligado de ejecutar las obras pendientes que dejó el Fondo en mención.

**LIC. EMILIO GUTIÉRREZ CAMBRANES  
ABOGADO Y NOTARIO**



- f) **Del parentesco:** Se hace la aclaración que entre el alumno y el Asesor no existe parentesco alguno dentro de los grados de ley.

Doy a conocer que el trabajo de tesis del sustentante cumple de manera eficaz con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que extendiendo **DICTAMEN FAVORABLE** para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente.

**LIC. EMILIO GUTIÉRREZ CAMBRANES  
ASESOR DE TESIS  
COLEGIADO 8219**

*Dr. Emilio Gutiérrez Cambranes*  
**ABOGADO Y NOTARIO**



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



Guatemala, 09 de octubre de 2019.

Señor  
Jefatura de la Unidad Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Estimados señor:

Respetuosamente a usted informo que procedí a revisar la tesis de la bachiller IXCHEL MIRIAM CATALINA DE MARÍA YOS AJSIVINAC, la cual se titula "VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD ANTE LA CONSTRUCCIÓN INCONCLUSA DE HOSPITALES PÚBLICOS COMO CONSECUENCIA DE LA DESAPARICIÓN DEL FONDO NACIONAL PARA LA PAZ Y LA FALTA DE INOPERANCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL".

Le recomendé a la bachiller algunos cambios en la forma, estilo, gramática y redacción de la tesis, por lo que habiendo cumplido con los mismos emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se le otorgue la correspondiente orden de impresión.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
Licda. Regina Carolina Morgan Santillano  
Docente Consejero de la Comisión de Estilo





Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, veintitres de julio de dos mil veintiuno.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante IXCHEL MIRIAM CATALINA DE MARÍA YOS AJSIVINAC, titulado VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD ANTE LA CONSTRUCCIÓN INCONCLUSA DE HOSPITALES PÚBLICOS COMO CONSECUENCIA DE LA DESAPARICIÓN DEL FONDO NACIONAL PARA LA PAZ Y LA FALTA DE INOPERANCIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/JPTR.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
 FAC. DE C.C. J.J. Y S.S.  
 UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS  
 GUATEMALA, C.A.

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
 GUATEMALA, C.A.  
 DECANO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
 SECRETARÍA  
 GUATEMALA, C.A.





## DEDICATORIA

### **A DIOS:**

Por sus bendiciones y favores concedidos.

### **A MIS PADRES:**

Que sin ellos no hubiera logrado una meta más en mi vida profesional. Madre gracias por estar a mi lado en cada etapa de mi vida, por tu apoyo incondicional. Eres una mujer excepcional que me llena de orgullo, no existe manera de devolverte tanto que me has ofrecido, tu ayuda siempre ha sido fundamental.

### **A MI ESPOSO:**

Hamilton, quien me brindó su amor, apoyo, paciencia. Gracias por caminar juntos de la mano, por ser el mejor compañero de estudios durante toda la carrera. Porque no tenemos ninguna duda que ser padres y estudiantes a la vez es difícil pero juntos formamos el mejor de los equipos.

### **A MI HIJO:**

Mi adorado Pablito, quien con su llegada y su presencia ha sido y será siempre el motivo más grande que me ha inspirado e impulsado para poder superarme. Gracias por prestarme el tiempo que te pertenecía.

### **A MIS HERMANOS:**

Pablo, Maribel y Nicté, por ser un ejemplo de superación porque siempre han sido mi respaldo en momentos difíciles. A mi



hermana Nicté que se llevó al cielo la  
de verme convertida en una profesional.

**A MI ABUELITA:**

Juliana, infinitamente gracias por tu ejemplo, amor y entrega sin ti nunca hubiésemos logrado nada.

**A MIS AMIGOS:**

Por el apoyo, amistad y comprensión que me brindaron en los momentos que necesite de forma desinteresada e incondicional.

**A:**

La Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



## PRESENTACIÓN

El trabajo de tesis desarrollado se enmarca dentro de las investigaciones cualitativas y corresponde al derecho público, específicamente al derecho administrativo. Abarcó el territorio de la República de Guatemala durante el período comprendido de los años 2013 al 2018, derivado que es en dicho periodo en donde se suscitó el cierre del Fondo Nacional para la Paz, trasladándose la ejecución de los proyectos pendientes al Ministerio de Desarrollo Social.

El objetivo general del estudio es determinar la existencia de vulneración del derecho a la salud ante la construcción inconclusa de hospitales públicos como consecuencia de la desaparición del Fondo Nacional para la Paz y la falta de inoperancia del Ministerio de Desarrollo Social. Los sujetos en estudio son el Fondo Nacional para la Paz y el Ministerio de Desarrollo Social, ya que derivado del cierre de FONAPAZ, se delegaron los proyectos pendientes al Ministerio en mención, sin embargo, esto no ha sido ejecutado pese a la importancia que ello sustenta en materia de salud.

El aporte académico de la tesis es evidenciar que existe vulneración al derecho a la salud, pues las obras inconclusas ante la desaparición del Fondo Nacional para la Paz serían de bastante utilidad para las comunidades en donde se iban a establecer y que al momento no existe interés por parte del Ministerio de Desarrollo Social para ejecutar dichas obras en beneficio de la población a pesar que dicha función se encuentra a su cargo y que han pasado más de cinco años desde el cierre del Fondo Nacional para la Paz.

## HIPÓTESIS



En el año 2013 se anunció el cierre del Fondo Nacional para la Paz, aún teniendo a su cargo la ejecución de diversos proyectos, entre ellos la construcción de varios hospitales en el territorio nacional, dichas obras pasaron bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Dirección de Liquidación y Disolución del Fondo Nacional para la Paz y su Unidad Ejecutora de Proyectos, la cual es la encargada de culminar los proyectos que dejó inconcluso el Fondo Nacional para la Paz, sin embargo hasta la fecha es inoperante y el avance con los años es casi nulo, aunado a ello, no se tiene como prioridad la ejecución de obras que velen por la salud de los habitantes de Guatemala, a pesar de la importancia que ostenta y que la Constitución Política de la República de Guatemala le otorga a la salud la categoría de bien común, pues establece que el Estado tiene la obligación de desarrollar a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud, por lo que es importante que en la ejecución de proyectos inconclusos del Fondo Nacional para la Paz se le brinde especial prioridad a los que se refieran a materia de salud en específico.

## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS



A través del método analítico se logró desarrollar el derecho a la salud y la importancia que este tiene para el Estado guatemalteco; a través del método sintético se analizó la poca eficiencia del Ministerio de Desarrollo Social en cuanto a la ejecución de obras inconclusas del Fondo Nacional para la Paz; y a través de la técnica bibliográfica y documental se logró indicar la obligación legal del Ministerio en mención en cuanto a la ejecución de este tipo de obras, todo ello sirvió de base para comprobar la hipótesis, dando a conocer que es necesario que la Dirección de Liquidación y Disolución del Fondo Nacional para la Paz y su Unidad Ejecutora de Proyectos, delegada para la conclusión de proyectos que dejó el Fondo Nacional para la Paz, debe darle prioridad a obras que garanticen la salud de los habitantes, como lo establece el Artículo 94 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para que ya no se vulnere más el derecho a la salud.



## ÍNDICE

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

### CAPÍTULO I

1. Derecho a la salud.....	1
1.1. Definición de derecho.....	1
1.2. Definición de salud.....	2
1.3. Definición de derecho a la salud.....	5
1.4. Legislación que protege el derecho a la salud.....	6

### CAPÍTULO II

2. Red hospitalaria pública guatemalteca.....	15
2.1. Definición de hospital público y privado.....	15
2.2. Importancia de los hospitales públicos en Guatemala.....	17
2.3. Hospitales públicos en Guatemala.....	19
2.4. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.....	21
2.5. Situación actual de los hospitales públicos en Guatemala.....	26

### CAPÍTULO III

3. Fondo Nacional para la Paz.....	31
3.1. Definición.....	31
3.2. Creación.....	31
3.3. Misión.....	33
3.4. Visión.....	33
3.5. Funciones.....	33
3.6. Objetivos.....	35
3.7. Políticas.....	36



3.8. Ejecución de proyectos a cargo del Fondo Nacional para la Paz.....	39
3.9. Cierre de la institución.....	44

#### CAPÍTULO IV

4. Ministerio de Desarrollo Social.....	45
4.1. Desarrollo social.....	45
4.2. Definición.....	46
4.3. Creación.....	47
4.4. Misión.....	49
4.5. Visión.....	49
4.6. Funciones.....	50
4.7. Objetivos.....	54
4.8. Valores institucionales.....	55
4.9. Programas sociales en Guatemala.....	56

#### CAPÍTULO V

5. Vulneración del derecho a la salud ante la construcción inconclusa de hospitales públicos como consecuencia de la desaparición del Fondo Nacional para la Paz y la falta de inoperancia del Ministerio de Desarrollo Social.....	61
5.1. Obras inconclusas.....	62
5.2. Tardanza en la liquidación de FONAPAZ.....	64
5.3. Solución al problema.....	66

CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	71
----------------------------	----

ANEXO.....	73
------------	----

BIBLIOGRAFÍA.....	79
-------------------	----



## INTRODUCCIÓN

La causa del problema la constituye el cierre del Fondo Nacional para la Paz y la inoperancia actual del Ministerio de Desarrollo Social, este tiene la obligación de concluir las obras inconclusas, siendo los más urgentes los hospitales, por la importancia que estos ostentan dentro de una sociedad como Guatemala, donde la pobreza se encuentra en la mayoría de las familias guatemaltecas, que no tienen los recursos económicos para acceder a la salud privada. La consecuencia del problema es que los guatemaltecos no cuenten con un adecuado acceso a la salud, ya que las obras inconclusas hospitalarias eran de vital importancia en el lugar donde se hubieren realizado.

El Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ- fue una institución adscrita a la Presidencia de la República, creada para desarrollar y ejecutar proyectos para erradicar la pobreza y la pobreza extrema en Guatemala, uno de sus objetivos era la creación de hospitales públicos, sin embargo con su cierre en el año 2013, los proyectos hospitalarios a su cargo quedaron suspendidos, vulnerando así el acceso al derecho a la salud.

El objetivo general de la tesis era dar a conocer la existencia de vulneración del derecho a la salud ante la construcción inconclusa de hospitales públicos como consecuencia de la desaparición del Fondo Nacional para la Paz y la falta de inoperancia del Ministerio de Desarrollo Social. Dicho objetivo fue alcanzado pues con la investigación se indicó que a la fecha no existe un significativo avance por parte del Ministerio de Desarrollo Social para ejecutar las obras en materia de salud que serían en beneficio de la población.

Los capítulos desarrollados, en su orden, fueron los siguientes: en el primero, se desarrolla el derecho a la salud; en el segundo, se analiza la red hospitalaria pública guatemalteca; en el tercero, se establece lo relativo al Fondo Nacional para la Paz; en el cuarto, se desarrolla lo concerniente al Ministerio de Desarrollo Social y en el quinto,



se indica la existencia de la vulneración del derecho a la salud ante la construcción inconclusa de hospitales públicos como consecuencia de la desaparición del Fondo Nacional para la Paz y la falta de inoperancia por parte del Ministerio de Desarrollo Social.

Los métodos utilizados fueron: el analítico y sintético y las técnicas aplicadas fueron la bibliográfica y documental, en donde a través de la consulta de libros, legislación y documentos relacionados con el tema se logró establecer la conclusión discursiva.

Se recomienda que con el análisis efectuado en el trabajo de tesis se emita un acuerdo del Ministerio de Desarrollo Social en donde se delegue a la Dirección de Liquidación y Disolución del Fondo Nacional para la Paz y su Unidad Ejecutora de Proyectos darle prioridad a la ejecución de proyectos relacionados con la salud pública.



## CAPÍTULO I

### 1. Derecho a la salud

El derecho a la salud, es inherente a todo ser humano, sin distinción alguna, pues este se encuentra consagrado como un derecho humano, protegido tanto por la legislación nacional como internacional, el cual debe ser garantizado y protegido por el Estado.

#### 1.1. Definición de derecho

Antes de abordar el tema de derecho a la salud, es importante conocer la esencia del concepto de derecho, de la siguiente manera:

“Sistema coactivo de normas generadoras de autorizaciones y deberes que tiene por objeto, ordenar de cierto modo la conducta de los hombres, dentro de las relaciones sociales que establecen tendientes a la satisfacción de sus necesidades en una organización estatal determinada, con el fin de mantener dicha organización y lograr la realización de los intereses a ella inherentes”.<sup>1</sup>

El derecho intenta ordenar la conducta de las personas en sociedad de acuerdo a sus necesidades y que ello permita la realización de los intereses en común, siendo el más importante la realización del bien común.

---

<sup>1</sup> López Mayorga, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho**. Pág. 88.



“El derecho es el conjunto de normas que imponen deberes y normas que confieren facultades, que establecen las bases de convivencia social y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia”.<sup>2</sup>

El derecho es el conjunto de normas jurídicas, principios e instituciones que tienen por objeto regular las relaciones de los individuos dentro del conglomerado social, es decir ordenar la conducta humana, para garantizar su seguridad, certeza, justicia, libertad, igualdad, etc.

## **1.2. Definición de salud**

El Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, la cual entró en vigor el 7 de abril de 1948, indica que la salud es el estado de completo bienestar físico, mental, social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. También puede definirse a la salud como el nivel de eficacia funcional y/o metabólica de un organismo tanto a nivel micro (celular) como en el macro (social).

La definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) “constituyó en su momento un trascendental avance de conceptos. En efecto, sustituyó a la varias veces milenaria idea de considerar la salud en términos de ausencia de las alteraciones orgánicas

---

<sup>2</sup> Pereznieto y Castro Leonel, Ledesma Mondragón Abel. **Introducción al estudio de derecho**. Pág. 9.



agrupadas bajo el término genérico de enfermedad y la reemplazó por la visión del bienestar tanto en el campo físico, es decir orgánico, como en dos complementarios cuya trascendencia se reconoció de modo explícito por primera vez: el de las funciones mentales y el de las relaciones con la sociedad”.<sup>3</sup>

La salud no solamente constituye la ausencia de enfermedades, también comprende el completo bienestar de una persona, tanto físico como psicológico, etc., ya que no se podría considerar completamente sana a una persona que físicamente se encuentra bien y psicológicamente se encuentra dañada.

“Sin embargo, resulta evidente que la definición se centra en los individuos de la especie humana y solo es aplicable totalmente a ellos; concebida para el propósito específico de estimular actitudes y esfuerzos de las naciones en busca de mejores condiciones de vida para todos sus integrantes, cumplió muy bien la tarea de mostrar cómo eran de amplias y complejas las necesidades de todos los seres humanos pero en ningún caso tuvo la pretensión de abarcar a la totalidad de los seres vivos del planeta”.<sup>4</sup>

La definición de salud que brinda la Organización Mundial de la Salud, va más allá de la ausencia de enfermedad, pues también abarca el bienestar completo de una persona. Delimitándose dicha definición únicamente a los seres humanos y no a las demás especies vivientes que habitan el planeta es que decir que los Estados deben buscar

---

<sup>3</sup> Estrada Arana, Eva Lorena. **El derecho a la salud, leyes que lo regulan y su incumplimiento en restaurantes**. Pág. 2.

<sup>4</sup> *Ibíd.*



mejorar las condiciones de vida de salud toda forma de vida que habita en él, tanto humana como animal y vegetal.

"Salud es un estado físico y mental razonablemente libre de incomodidad y dolor, que permite a la persona en cuestión funcionar efectivamente por el más largo tiempo posible en el ambiente donde por elección está ubicado".<sup>5</sup>

En la definición de salud, es importante también incluir al aspecto mental, pues una persona puede encontrarse físicamente bien y mentalmente no, es por ello que la salud debe entenderse en todos los aspectos y no únicamente delimitarse al ámbito físico.

La definición legal de salud en Guatemala, se encuentra en el Artículo 2 del Código de Salud: "La salud es un producto social resultante de la interacción entre el nivel de desarrollo del país, las condiciones de vida de las poblaciones y la participación social, a nivel individual y colectivo, a fin de procurar a los habitantes del país el más completo bienestar físico, mental y social".

La definición legal de salud incluye el bienestar mental y social, no únicamente se limita al físico, lo cual es importante porque de acuerdo a ello, la legislación nacional va a procurar no solo ostentar bienestar físico para las personas, sino además el mental y social, el cual muchas veces es ignorado o se cree que es poco importante.

---

<sup>5</sup> Dubos Jules, René. **Medicina evolucionista**. Pág. 15.



### 1.3. Definición de derecho a la salud

“Conjunto de disposiciones legales u otras, que reglamentan la promoción y protección de la salud, los servicios de salud, la distribución equitativa de los recursos disponibles y todo lo concerniente a los pacientes, prestatarios, establecimientos y organismos de financiamiento”.<sup>6</sup>

El Estado de Guatemala, tiene la obligación de proteger, promocionar, asegurar el derecho de acceso a la salud preventiva y curativa a los habitantes de la república.

Ello lo logra a través de la creación de hospitales públicos, así como de centros de salud en el territorio nacional. Dicha prestación de servicios debe ser gratuita y proporcionada a todas las personas que lo requieran, sin distinción alguna.

Sin embargo, la saturación en la prestación del servicio público de la salud, puede ocasionar deficiencias en dicho servicio, es por ello la proliferación de clínicas y hospitales privados en donde la asistencia médica es pagada pero con una atención personalizada.

El diccionario de la Real Academia Española indica que salud es el estado en que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones, sin embargo, esta definición es general y no entraña todos los elementos que verdaderamente

---

<sup>6</sup> <http://scielo.sld.cu>. **Educación médica superior**. (Consultado el 15 de febrero del año 2019).



representan al concepto de salud, pues también comprende la ausencia de enfermedades y el bienestar físico, emocional, psicológico, etc.

Por otro lado, la enciclopedia jurídica indica que la salud pública es administrada por la administración estatal, la cual se encuentra obligada a tutelarla a través de acciones de prevención, curación y tratamiento de enfermedades sin costo alguno para los habitantes con el fin de mejorar la calidad de vida, servicio que debe ser prestado por hospitales nacionales o centros de salud, fundamentándose para ello en la solidaridad colectiva.

#### **1.4. Legislación que protege el derecho a la salud**

La salud ostenta importancia en el desarrollo de las personas, es por ello que se encuentra protegida jurídicamente de la siguiente manera:

##### **1.4.1. Ámbito internacional**

El derecho a la salud es considerado un derecho humano, es por ello que cuenta con una serie de instrumentos jurídicos internacionales que le protegen y aseguran su acceso.

##### **a) Declaración Universal de los Derechos Humanos**

El Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos protege el derecho a la salud de la siguiente manera:



- “1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

El artículo anterior, protege a la salud, la asistencia médica, entre otros derechos, pues también indica la importancia del bienestar en general de las personas y su alimentación, lo cual va bastante relacionado con la salud de los seres humanos. Así mismo también señala especial importancia de la maternidad, así como la protección a los infantes.

#### **b) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

El Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica:

- “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:



- a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

El artículo anterior protege a la salud, delimitándola a cuatro ejes importantes sobre los cuales deben trabajar los Estados parte, los cuales incluye la reducción de mortinatalidad, protección a los niños, salud, seguridad ocupacional, prevención, tratamiento de enfermedades epidémicas y el aseguramiento de asistencia médica.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es aún más específico que la Declaración Universal de Derechos Humanos, pues indica los parámetros generales a seguir para asegurar algunos aspectos en cuanto a la salud.

**c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no cuenta con un artículo específico que proteja a la salud, sin embargo, si la protege de forma indirecta pues indica que los derechos conferidos en dicho instrumento jurídico internacional pueden ser



ejercidos siempre y cuando no vulneren la salud, es decir la salud se encuentra protegida de forma implícita.

#### **d) Convención Americana de Derechos Humanos**

Al igual que en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos tampoco cuenta con un artículo en específico que indique expresamente la protección a la salud, sin embargo, también establece que los demás derechos que protege pueden ser ejercidos sin que ello ponga en peligro la salud de la población.

#### **1.4.2. Ámbito nacional**

En Guatemala, la salud se encuentra protegida de forma constitucional, ordinaria y reglamentaria, contando con una amplia gama de instrumentos jurídicos que la garantizan, algunos de forma generalizada, otros de forma más específica a determinados aspectos de la salud, los más importantes y aplicables al tema de tesis son los siguientes:

#### **a) Constitución Política de la República de Guatemala**

El Artículo 93 de la Constitución Política de la República de Guatemala indica: “El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna”.



De forma constitucional, se establece que el acceso a la salud no puede estar sujeto a ninguna condición, por el contrario, debe darse sin distinción alguna a todas las personas.

El Artículo 94 del mismo cuerpo legal señala: “Obligación del Estado, sobre salud y asistencia social. El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social”.

Es obligación del Estado de Guatemala, brindar salud y asistencia social a los habitantes de la república, así como también debe asegurar la salud de las personas desde su promoción hasta su rehabilitación.

Por otro lado, el Artículo 95 constitucional regula: “La salud, bien público. La salud de los habitantes de la Nación es un bien público. Todas las personas e instituciones están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento”.

La salud es provista por el Estado, por lo tanto, es considerada como un bien público, por lo que todas las personas o instituciones están obligadas a conservarla o restablecerla.

## **b) Código de Salud**

El Código de Salud entró en vigencia en el año 1997, el cual en su tercer considerando indica que para el logro de los fines del Estado, se hace necesario la estructuración de



políticas coherentes de Estado en materia de salud, que garanticen la participación de todos los guatemaltecos en la búsqueda de la salud, sobre la base de las estrategias de descentralización y desconcentración de los programas y servicios, en participación social, promovida en base a los principios de equidad, solidaridad y subsidiaridad.

El Artículo 1 del Código de salud indica: “Todos los habitantes de la República tienen derecho a la prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de su salud, sin discriminación alguna”.

El artículo anterior, concuerda con lo estipulado en el Artículo 93 constitucional, al establecer que toda persona tiene derecho a la prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de su salud.

El Código de Salud en el Artículo 8 indica cuales son las instituciones que conforman el sector salud de Guatemala, las cuales son:

- El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- Municipalidades.
- Universidades.
- Las entidades privadas, organizaciones no gubernamentales. organizaciones comunitarias y agencias de cooperación de acuerdo a sus objetivos.
- Los colegios profesionales relacionados con la salud en lo que respecta a la regulación del ejercicio profesional.



El sector salud es el 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.

### **c) Código Penal**

El Código Penal, tiene un capítulo en protección de la salud pública, los cuales se regulan del Artículo 301 al 312. Los delitos que se pueden cometer en contra de la salud son:

- Propagación de enfermedad.
- Envenenamiento de agua o sustancia alimenticia o medicinal.
- Elaboración peligrosa de sustancias alimenticias o terapéuticas.
- Expendio irregular de medicamentos.
- Contravención de medidas sanitarias.
- Siembra y cultivo de plantas productoras de sustancias estupefacientes.
- Tráfico ilegal de fármacos, drogas o estupefacientes.
- Facilitación del uso de estupefacientes.
- Inducción al uso de estupefacientes.
- Inhumaciones y exhumaciones ilegales.



La salud es un bien jurídico tutelado en materia penal, es decir que cualquier atentado en su contra, de los anteriormente descritos es punible y el responsable de perpetrarlos puede ser sancionado con una pena de prisión o multa.

**d) Demás leyes y reglamentos en materia de salud**

Las normas anteriormente citadas, regulan de forma general a la salud, sin embargo, existen otras normativas entre leyes y reglamentos que protegen la salud de forma más específica o de aspectos más determinados, tales como:

- Ley del Tabaco y sus Productos.
- Ley de Creación de los Ambientes Libres de Humo de Tabaco.
- Reglamento de Salud y Seguridad Ocupacional.
- Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar.
- Ley para la Maternidad Saludable.
- Ley del Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas, Destiladas, Cervezas y otras bebidas fermentadas.
- Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.





## CAPÍTULO II

### **2. Red hospitalaria pública guatemalteca**

La red hospitalaria pública la conforman los hospitales y centros de salud, quienes reciben recursos del presupuesto general de la nación, con los cuales pueden prestar sus servicios de salud de forma gratuita y generalizada a toda persona que acceda a dichos servicios, pues es un derecho que garantiza la Constitución Política de la República de Guatemala.

#### **2.1. Definición de hospital público y privado**

El diccionario de ciencias médicas indica que hospital es una institución organizada, atendida y dirigida por personal competente y especializado, cuya misión es la de proveer, en forma científica, eficiente, económica y gratuita, los complejos y medios necesarios para la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades y para dar solución, en el aspecto médico a los problemas sociales.

Hospital es un establecimiento público o privado en donde se les brinda asistencia hospitalaria a las personas que adolecen de alguna enfermedad. La diferencia entre un hospital público y uno privado, es que el primero, es financiado por el propio pueblo, pues con sus impuestos, se logra establecer un rubro para el sistema de salud estatal con el fin de atender a cualquier persona que necesite acceder a su derecho a la salud preventiva o curativa, generalmente a estos hospitales asisten las personas de escasos



recursos, mientras que los hospitales privados, su derecho de admisión es más limitado puesto que el paciente debe financiar los servicios que preste dicho hospital.

Para la Organización Mundial de la Salud, el hospital es parte integrante de una organización médica y social cuya misión consiste en proporcionar a la población una asistencia médico-sanitaria completa, tanto curativa como preventiva.

De acuerdo a lo anterior, el hospital tanto público como privado es parte fundamental de una sociedad pues le brinda atención médica completa a la población, tanto de carácter curativo como preventivo.

Omar Urdaneta en la revista denominada clima organizacional en institutos de investigaciones del sector salud indica que el hospital es un conjunto de elementos humanos, materiales y tecnológicos organizados adecuadamente para proporcionar asistencia médica: preventiva, curativa y rehabilitación, a una población definida, en las condiciones de máxima eficiencia y de óptima rentabilidad económica. El trabajador del hospital y el paciente deben permanecer en condiciones óptimas garantizadas por el diseño y mantenimiento adecuado de las instalaciones del hospital.

El hospital tiene distintos elementos que lo componen, el humano, el cual es conformado por los doctores, enfermeros, auxiliares, practicantes y todas aquellas personas que intervienen en el funcionamiento del hospital; el elemento material, el cual lo constituyen los insumos con los cuales se puede brindar el servicio de salud y el elemento tecnológico, el cual consiste en la maquinaria que se utiliza para la detección y



tratamiento de enfermedades, todos estos elementos son esenciales en el funcionamiento, pues de lo contrario el servicio que se preste es deficiente.

## **2.2. Importancia de los hospitales públicos en Guatemala**

Antes de ahondar, en el tema de la importancia de los hospitales públicos en Guatemala, es importante comprender el nivel de pobreza que posee el país, puesto que estos son de carácter gratuito y por lo tanto favorecen a Guatemala, que aún es un país en vías de desarrollo.

Según el Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016, durante el período de 2002 al 2013 el porcentaje de personas en condición de pobreza medida por ingresos disminuyó en la región, pasando de 42% a 24%; esto implica que aproximadamente 72 millones de personas mejoraron sus condiciones de vida. Los logros alcanzados se han dado no solo en la dimensión económica, sino también en otras dimensiones tales como el acceso a servicios básicos en salud y educación. A pesar de los avances observados, las mejoras en las condiciones de vida han sido desiguales entre los países de la región.

En este contexto, Guatemala ha sido el único país que reportó un aumento en la pobreza durante el período evaluado (7%).

“El índice de desarrollo humano para Guatemala, que mide los avances en salud, educación y acceso a recursos económicos, muestra un deterioro de las condiciones de



vida de las personas entre 2006 y 2014, principalmente en su dimensión económica. Esto también se refleja en otro tipo de mediciones. Entendiendo la pobreza como un fenómeno multidimensional de privaciones en las capacidades humanas, el índice de pobreza multidimensional revela que el 67% de la población guatemalteca sufre carencias que vulneran su bienestar”.<sup>7</sup>

Como se observa, únicamente el 33% de la población total de Guatemala, se encuentra sin ningún tipo de carencias económicas, por el contrario el 67%, tiene dificultades económicas que no le permiten su adecuado nivel de vida, al menos con condiciones mínimas, por ende se vulnera su bienestar.

“Es necesario evaluar las intervenciones que implementa el Estado para mejorar el bienestar de los aproximadamente tres millones de guatemaltecos y guatemaltecas que viven en pobreza extrema, es decir que no disponen de los alimentos necesarios para satisfacer sus requerimientos nutricionales mínimos”.<sup>8</sup>

Al menos tres millones de guatemaltecos viven en extrema pobreza, es decir no cuentan con ningún de los servicios básicos, como educación, salud, vivienda, alimentación, etc.

Como se observa, Guatemala presenta un alto índice de pobreza y pobreza extrema, de ello se puede deducir la importancia que tienen los hospitales públicos en el país, puesto

---

<sup>7</sup> Desarrollohumano.org.gt. **Informe nacional de desarrollo humano: Guatemala.** (Consultado: 24 de marzo del 2019).

<sup>8</sup> **Ibid.**



que, según los datos anteriormente establecidos, el 67% de la población no cuenta con recursos económicos para acceder a un servicio de salud privado, por lo tanto se ven obligados a recurrir a la red hospitalaria pública debido a la gratuidad de sus servicios, por ende su salud depende exclusivamente de dichas instituciones y cuando estas atraviesan una crisis de insumos, mal funcionamiento o simplemente no existe un hospital público o centro de salud en determinada comunidad, se coloca en riesgo la salud de millones de personas que no tiene otra opción, pues su situación económica no se los permiten.

### **2.3. Hospitales públicos en Guatemala**

En la actualidad, Guatemala cuenta con 11 hospitales nacionales y 354 centros de salud en toda la República.

Los hospitales nacionales son los siguientes:

- Hospital General San Juan de Dios.
- Hospital Roosevelt
- Hospital Nacional de Ortopedia y Rehabilitación
- Hospital Regional de Occidente
- Hospital de Coatepeque
- Hospital de Cobán, Alta Verapaz
- Hospital de Chimaltenango
- Hospital de Salamá, Baja Verapaz



- Hospital de Chiquimula
- Hospital de Jutiapa
- Hospital Nacional de San Marcos

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, pone a disposición de la población del departamento de Guatemala “8 Centros de Salud y 5 maternidades cantonales, las cuales funcionan en horarios estandarizados, que además prestan servicios de medicina interna, pediatría, ginecología, traumatología, colposcopia, crioterapia, nutrición y odontología entre otras. Estos servicios son atendidos por médicos especialistas y cuentan con equipo moderno como rayos x digital y laboratorios clínicos digitales”.<sup>9</sup> [sic]

Cabe destacar, que los servicios de especialidades anteriormente descritos únicamente aplican para el departamento de Guatemala, por el contrario, el interior del país, solamente cuenta con los hospitales nacionales y los centros de salud.

El diccionario de ciencias médicas indica que el hospital es probablemente una de las instituciones sociales que ha experimentado más cambios en las últimas décadas, particularmente en los últimos treinta años. Este proceso de cambio es muy diferente en los distintos países del mundo y está íntimamente relacionado con el grado de desarrollo socioeconómico y cultural que caracteriza a la población. Incluso dentro de un mismo país, existen grandes diferencias entre los hospitales de diferentes regiones, no solo en tamaño y complejidad, si no también en su esencia. La diferencia entre las diferentes

---

<sup>9</sup> <https://www.mspas.gob.gt/php/servicios/red-metropolitana-de-servicios-de-salud>. **Red metropolitana de Servicios de Salud**. (Consultado: 24 de marzo de 2019).



regiones y el gran proceso de evolución hace que de un estudio comparativo entre el pasado y el presente prácticamente lo único en común es el nombre del hospital.

De acuerdo al autor anterior, los hospitales han ido cambiando, lo cual resulta lógico puesto que la tecnología y la medicina son dos grandes ciencias que se encuentran en constante cambio. También indica que dentro de un mismo país se pueden notar las diferencias entre hospitales de la red pública, ello en Guatemala es bastante notorio puesto que, en cuanto a insumos y mobiliario, la ciudad capital está mejor dotado que respecto a los hospitales en el interior de la república.

#### **2.4. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social**

Es importante el análisis del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, derivado que es el máximo ente en materia de salud en Guatemala.

“Al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de la República de Guatemala (MSPAS) le corresponde formular las políticas, hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la salud tanto preventiva, como curativa, así como las acciones de protección, promoción, recuperación, rehabilitación de la salud física y mental de los habitantes del país; también a la preservación higiénica de medio ambiente; a la orientación, coordinación de la cooperación técnica y financiera en salud; además también es el encargado de velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales

relacionados con la salud en casos de emergencias por epidemias o desastres naturales”.<sup>10</sup> [sic]

Como se observa, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, tiene a su cargo un amplio espectro de servicios que presta a la población guatemalteca de forma gratuita, pues la salud es un derecho inherente a todas las personas.

La visión del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social es lograr un estilo de vida saludable para las personas, familias y comunidades con participación activa para contar con espacios saludables que favorezcan el desarrollo de la población, en un ambiente ecológicamente protegido. Con acceso a servicios de calidad de forma oportuna, eficiente, equitativa e integral. Por otro lado, la misión del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social es ejercer la rectoría del sector salud con la participación social, para proveer servicios de atención integral a la población, con equidad y calidad mediante el funcionamiento de redes integradas de salud en sus tres niveles, con el uso eficiente y transparente de los recursos, para garantizar el derecho a la salud.

Cabe destacar que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuenta con un plan de salud general, sobre el cual presta sus servicios, dicho plan es el siguiente:

- Rediseñar el modelo de atención, para garantizar un sistema de salud más incluyente, y democrático en la nación guatemalteca: ello implica la

---

<sup>10</sup> Mspas.gob.gt. **Red metropolitana de Servicios de Salud**. (Consultado: 24 de marzo de 2019).

implementación de políticas públicas de salud de atención al paciente para la prestación de un mejor servicio, renovado e incluyente, actuando siempre bajo la legislación del país.

- Contar con una fuerza laboral de salud preparada para los cambios: los profesionales de la salud, enfermeros y en general todo el personal que atienden en los hospitales nacionales deben estar altamente capacitados para atender las emergencias y casos que se presente en el nosocomio.
- Propiciar el diseño e implementación de una prestación de servicio universal pero diferenciada, que promueve la participación, el respeto a las culturas y la diversidad: los hospitales públicos deben respetar siempre las culturas y la diversidad para ello es importante que propicien dichas acciones.
- Garantizar que los recursos son administrados descentralizadamente, en donde la participación de toda la sociedad es fundamental: la actuación de los hospitales públicos siempre debe ser transparente pues su sostenimiento es a base de recursos públicos.

Al respecto, en la memoria de labores del año 2018 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, se indicó que el Departamento de Capacitación de la Dirección General de Recursos Humanos en Salud en coordinación con la Comisión Presidencial de Transparencia COPRET, realizó capacitaciones en el tema de transparencia para



fortalecer los conocimientos del personal y mejorar los procesos administrativos, facultando a un total de 182 personas de planta central con los conocimientos requeridos.

En colaboración con la Contraloría General de Cuentas se capacitó al personal en el tema de corrupción como fenómeno social, para proveer a 14 personas de la planta central de las herramientas necesarias y mejorar los procesos de administración pública.

En el tema principios éticos del servidor público se capacitó a 92 personas para fortalecer los conocimientos en la gestión pública; en el tema principios de probidad se capacitó a 14 personas de la planta central con habilidades que permiten mejorar los procesos de administración pública.

En el tema corrupción como fenómeno social, se capacitó a 25 personas, proveyendo al personal de las herramientas necesarias para gestionar de mejor manera los procesos administrativos.

Por otro lado, cabe destacar que la memoria de labores del año 2018 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, estableció una serie de principios y valores, sobre los cuales actúa y presta sus servicios, estos son:

- "Inclusión: reconocemos que los grupos sociales son distintos y valoramos sus diferencias.



- **Respeto:** considerando que todas las personas son sujetos de derecho por lo que recibirán un trato con respeto en función de atender sus necesidades.
- **Vocación de servicio:** comprometidos a prestar servicios de calidad, oportunidad, calidez, equitativo e integral.
- **Compromiso:** cumpliendo a cabalidad las funciones institucionales según los mandatos vigentes.
- **Integridad:** asumiendo responsablemente nuestro comportamiento hacia los ciudadanos.
- **Justicia:** brindado los servicios a los ciudadanos con pertinencia y oportunidad.
- **Lealtad:** cumpliendo con los valores, principios y resultados establecidos por la institución, respetando los derechos individuales y colectivos”.<sup>11</sup>

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social debe apegarse y actuar de acuerdo a los valores anteriormente enumerados, por la importancia que este ente ostenta, derivado que es la máxima autoridad en cuando a salud se refiere, así también es el encargado de cumplir con el mandato constitucional de garantizar el acceso a la salud pública a los habitantes de la república.

---

<sup>11</sup> Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **Memoria de labores 2018**. Pág. 2.



## 2.5. Situación actual de los hospitales públicos en Guatemala

Los hospitales públicos guatemaltecos, han sufrido una serie de crisis que colocan en riesgo la salud y bienestar de los usuarios que utilizan sus servicios, pues no pueden pagar por los servicios de los hospitales privados.

Las diferentes crisis por las que ha atravesado la red hospitalaria pública, es debido a la falta de asignación de presupuesto a este rubro o bien a la poca ejecución que se ha dado del mismo.

“Para el 2017, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), contó con un techo presupuestario de Q6 mil 819 millones de quetzales, los cuales tenían ciertos rubros poco claros para su ejecución. El proyecto que se presentó ante el Legislativo, tenía una proyección de crecimiento del 23.27%, equivalente a Q1 mil 287 millones más, de lo que fue asignado en el año 2016. En la propuesta presupuestaria se dio prioridad al área administrativa, mientras que para inversión en servicios hospitalarios solo se destinó el 2.96%”.<sup>12</sup>

De acuerdo a lo anterior, menos de un 3% del presupuesto designado se utilizó para la inversión de servicios de salud, es decir no se registró ningún avance notable en innovaciones en este sector.

---

<sup>12</sup> Elsiglo.com.gt. **Crisis hospitalaria, una historia sin fin.** (Consultado: 24 de marzo de 2019).



Los hospitales nacionales, generalmente los establecidos la ciudad capital, los pacientes se encuentran hacinados, los servicios son deficientes, existe falta de personal, falta de mobiliario, provoca que los pacientes deban esperar incluso hasta ocho días para que les sea asignada una cama cuando van a ingresar a cirugía.

En el año 2016 se registró una de las crisis más severas que ha enfrentado el sector salud, pues hacía falta insumos básicos como papel para imprimir recetas, guantes, anestesia y desinfectante y que además no se les había pagado su salario desde el año 2015.

Incluso se registraron pacientes que se encontraban con enfermedades de gravedad, pero por la falta de insumos no se podía realizar nada y eran enviados a otros centros asistenciales, colocando su vida en peligro.

Dicho hospital también suspendió las cesáreas, debido a la falta de insumos. Mientras que en la capital en el hospital Roosevelt el servicio era irregular, pues no se contaban con los elementos básicos para la atención de pacientes.

Pero no solo los problemas anteriores afectan a la red hospitalaria, también la mala calidad de los insumos que se emplean en la prestación de servicios de salud, colocan en riesgo el bienestar de los pacientes, ya que en el año 2017 se recibieron varias denuncias acerca de la mala calidad del hilo para suturar, el cual se rompía con facilidad y había que intervenir quirúrgicamente de nuevo al paciente.



En el año 2017, quedó evidenciado las condiciones insalubres en las que se encontraba el hospital nacional de Mazatenango, pues sus tuberías se encontraron expuestas y emanando olores fétidos hacia los pacientes, así mismo de las tres lavadoras industriales con las que cuenta dicho hospital, únicamente funcionaba una, lo que colocó en peligro la higiene del lugar, puesto que dichas maquinarias son indispensables para el control de bacterias y propagación de enfermedades.

En febrero del año 2018, se detectó que en el hospital nacional de Cuilapa, Santa Rosa, se elevaban cada vez más los índices de mortalidad neonatal, ello derivado que dicho hospital atiende a pacientes de varias regiones de Guatemala, como por ejemplo de los departamentos de Alta Verapaz, Quiché, Izabal, Jalapa, Jutiapa y hasta de Petén, aunado a ello, el Ministro de Salud indicó que para que este nosocomio funcionara de forma correcta se tendría que asignar por lo menos Q17 millones de quetzales más.

“La falta de medicamentos e insumos en hospitales públicos y la mala atención por parte de personal de Salud deja huellas imborrables en familias de escasos recursos de todo el país, que se han convertido en las víctimas más vulnerables de una crisis que pinta un panorama poco alentador”.<sup>13</sup>

No cabe duda, que las personas más vulnerables ante una crisis hospitalaria son los propios pacientes, quienes generalmente acuden a un hospital nacional, por carecer de recursos económicos para costear un servicio de salud privado, es por ello que todo lo

---

<sup>13</sup> <https://prensalibre.com/tesis-en-salud>. **Vida de pacientes pelagra por falta de insumos en hospital.** (Consultado: 24 de marzo de 2019).

que suceda con el funcionamiento de la red hospitalaria pública, impacta negativa o positivamente a la persona que necesita dicha prestación de servicios de salud.







## CAPÍTULO III

### 3. Fondo Nacional para la Paz

El Fondo Nacional para la Paz fue una institución estatal que funcionó desde el año 1991 hasta el año 2013, la cual tenía por objeto de forma general mejorar el nivel de vida de las personas afectadas por el conflicto armado interno que se vivió en Guatemala por 36 años.

#### 3.1. Definición

El Fondo Nacional para la Paz, el cual también se le puede denominar de forma abreviada como FONAPAZ, según el Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo 91-2000 del Presidente de la República, era definido como la entidad adscrita a la Presidencia de la República que tenía bajo su responsabilidad desarrollar acciones encaminadas a promover mejores niveles de vida de la población afectada por el enfrentamiento armado interno ocurrido en el país.

#### 3.2. Creación

El Fondo Nacional para la Paz, fue creado el 28 de junio del año 1991, mediante el Acuerdo Gubernativo 408-91 del Presidente Jorge Serrano Elías, constituido como un fondo social emergente de gobierno, como consecuencia del proceso de paz en Guatemala, el cual arrancó con un promedio de Q35 millones.



El Acuerdo Gubernativo en mención, declaraba de necesidad y urgencia nacional la orientación, formulación, ejecución, supervisión y seguimiento de los programas y proyectos dirigidos a la atención inmediata de la población refugiada, repatriada, desplazada, desmovilizada y asentada, así como a los demás grupos o sectores de población afectados por la lucha armada interna, lo que se lograría a través de la creación del Fondo Nacional para la Paz.

Posteriormente el Acuerdo de creación del Fondo Nacional para la Paz 408-91, fue derogado por el Acuerdo Gubernativo 91-2000, con el objeto que dicha institución y su Unidad Ejecutora de Proyectos cumplieran eficazmente con sus objetivos, por lo que se consideró necesario reformar los Acuerdos Gubernativos que conformaban con anterioridad su base jurídica y ordenar su normativa en un solo cuerpo legal.

El Artículo 3 del Acuerdo Gubernativo 91-2000 indica, que los recursos financieros asignados a FONAPAZ fueran de procedencia nacional o internacional, debía ser administrados por medio del Fideicomiso denominado “Fideicomiso del Fondo Nacional para la Paz”, constituido ante el Escribano de Gobierno, mediante escritura pública 636, de fecha 25 de diciembre de 1991, suscrita por el Ministerio de Finanzas Públicas y el representante legal del Banco de Guatemala, y sus respectivas ampliaciones y modificaciones, así como el Fideicomiso de segundo orden denominado “Fondo de Crédito de Fonapaz” y los reglamentos de administración de ambos fideicomisos.

Sin embargo, fue hasta en el año 2000, mediante el Acuerdo Gubernativo del Presidente Alfonso Portillo que se le designó al Fondo Nacional para la Paz la atribución de



construcción de viviendas, hogares comunitarios, edificios del Estado, salones comunales, canchas polideportivas y centros escolares, así como la implementación de programas educacionales y recreativos, escuelas, hospitales y cualquier otra asignación del presidente.

### **3.3. Misión**

La misión del Fondo Nacional para la Paz era que de conformidad con los principios de la institución, implementar con solidaridad, humanismo y transparencia proyectos de impacto socioeconómico que consoliden la paz, para contribuir a la reducción de las condiciones de pobreza y pobreza extrema de la población guatemalteca.

### **3.4. Visión**

Su visión era ser una institución de incidencia significativa en la reducción de la pobreza y pobreza extrema, el desarrollo humano y la consolidación de la paz en el país, mediante la implementación de proyectos de interés social.

### **3.5. Funciones**

El Fondo Nacional para la Paz, tenía a su cargo varias funciones, la mayoría orientadas a la construcción de complejos sociales que permitirían el desarrollo de las poblaciones en donde estos fueran construidos.



“El Acuerdo Gubernativo 310-2000 considera que la tarea de especialización de los Fondos y Secretarías traería beneficios al país, fundamentalmente a los sectores tradicionalmente marginados, al llevar el beneficio de la ayuda económica y social en forma puntual y eficiente, evitando la dispersión de esfuerzos y recursos, así como la duplicidad en la ejecución de proyectos. Para ello, FONAPAZ debía desarrollar acciones encaminadas a:

- Construcción de vivienda y hogares comunitarios rurales.
- Construcción de salones comunales.
- Construcción de canchas polideportivas.
- Programas educaciones y recreativos.
- Programas de láminas, accesorios y materiales para construcción en el área rural.
- Programas de ayuda alimentaria.
- Construcción de centros escolares y su equipamiento.
- Apoyo a los proyectos de paz.
- Otras que específicamente le asigne el Presidente de la República”.<sup>14</sup>

Al Fondo Nacional para la Paz, se le delegaron funciones importantes que permitirían al Estado de Guatemala cumplir varias de sus obligaciones estatales, como por ejemplo el derecho a la salud a través de la construcción de hospitales públicos, el derecho a la educación a través de la construcción y equipamiento de escuelas públicas, el derecho a una vivienda a través de la construcción de viviendas.

---

<sup>14</sup> Fondo Nacional para la Paz. **Fondo Nacional para la Paz**. Pág. 4.



### 3.6. Objetivos

Los objetivos de trabajo del Fondo Nacional para la Paz eran enfocados a la proyección comunitaria e iban encaminados a la consolidación de la Paz y el reasentamiento de la población desarraigada por el pasado conflicto armado interno, que durante muchos años imperó en Guatemala. Estos eran los siguientes:

- Cooperar con las instituciones regulares de gobierno, mediante acciones que contribuyan al desarrollo de programas en forma eficiente.
- Mejorar la calidad de vida de la población, principalmente en las áreas de reasentamiento, reinserción y áreas circunvecinas.

Estos dos objetivos eran claves en el desarrollo del país, porque a través de este, el Estado podía cumplir con sus obligaciones estatales delegando para ello al Fondo Nacional para la Paz.

Los objetivos específicos del Fondo Nacional para la Paz eran:

- Contribuir a la modernización de las instituciones regulares de gobierno.
- Contribuir a la consolidación del proceso de paz, apoyando el cumplimiento de los compromisos derivados de los acuerdos.
- Apoyar a la reinserción de la población desarraigada por el pasado enfrentamiento armado.
- Mejorar la infraestructura económica y social de la población.



- Contribuir al fortalecimiento de la organización y participación comunitaria.
- Facilitar la reinserción económica de la población rural, mediante el desarrollo de actividades productivas y la generación de empleos e ingresos.

El Fondo Nacional para la Paz nació de los compromisos adquiridos por los acuerdos de paz, es por ello que uno de sus principales objetivos era ayudar a la consolidación del proceso de paz, así como el apoyo a la reinserción de la población desarraigada por el enfrentamiento armado. Otro de los aspectos a su cargo que eran importantes es la reinserción económica de la población rural a través de la creación de empleo, lo cual sería de trascendental ayuda para Guatemala, que presenta un alto número de desempleo.

### **3.7. Políticas**

El Fondo Nacional para la Paz, contaba con una serie de políticas que definían las líneas de acción, encaminadas a mejorar el sistema de vida de la población guatemalteca, víctima del conflicto armado interno. Estas son:

- Focalización y priorización: El Fondo Nacional para la Paz atendía prioritariamente a aquellas comunidades que habían sido afectadas por el enfrentamiento armado y que registraron mayores índices de pobreza.
- Integridad: Esta política se fundamentó en propiciar los servicios básicos que permitían un bienestar integral de la comunidad objeto de atención.

- Participación comunitaria: La población beneficiada con proyectos específicos participaba directamente en la definición y priorización de sus necesidades, así como en la ejecución y en la definición priorización de sus necesidades y en la ejecución y en la supervisión de las obras.
- Continuidad: Los proyectos que se atendían debían tener asegurado su sostenimiento, continuidad y mantenimiento en las estructuras permanentes de la sociedad.
- Coordinación interinstitucional: Los proyectos que afectaban directa o indirectamente los planes presupuestos de entidades públicas se realizaban en forma coordinada, para que la inversión se llevara a cabo de manera responsable, sin duplicidades, interferencias o riesgos de falta de continuidad.
- Tiempo de respuesta a las comunidades: En concordancia con su función de emergencia, FONAPAZ aplicó aquellos mecanismos de trabajo para atender de manera ágil y rápida las solicitudes de las comunidades.
- Criterio de evaluación: Todos los programas y proyectos a ser financiados por el Fondo Nacional para la Paz, eran evaluados cualitativa y cuánticamente en sus etapas de aprobación y ejecución, tomando en cuenta los criterios de factibilidad técnica y financiera, impacto social y económico y por el grado de participación de la comunidad y/o las instituciones locales de gobierno y no gubernamentales.



- Criterios de elegibilidad: Se atendían los proyectos que reunieran las características siguientes:
  1. La población beneficiada que se encontraba en una situación de pobreza extrema y/o era víctima de la violencia.
  2. La solicitud debía estar orientada a resolver un problema específico de la comunidad, congruente con las áreas de acción prioritarias del Fondo Nacional para la Paz.
  3. Se brindaría un especial interés a las obras que cumplan con los siguientes puntos:
    - Benefician al área rural y no a la cabecera municipal.
    - Cuenta con mayor potencia para generar un beneficio generalizado en el nivel de vida de la población.
    - Se ejecutan rápidamente, una entidad temporal de corto plazo.
    - Tienen el soporte, la población y contraportada de la comunidad, pues resultaría contraproducente no contar con el apoyo de la población.
    - Proviene legítimamente de las necesidades y de los intereses de la población, por lo que gozan de aceptación generalizada.
    - Se encuentran contenidas en el menú de proyectos.

FONAPAZ, pretendía llegar con sus proyectos sociales a la población más necesitada y desarraigada, es por ello que dentro de sus políticas se encontraba brindar especial



apoyo a la población que habitaba en el área rural preferiblemente sobre la que habitaba en el área de la cabecera municipal.

### **3.7. Ejecución de proyectos a cargo del Fondo Nacional para la Paz**

Los proyectos a cargo del Fondo Nacional para la Paz, previo a ser ejecutados, debían pasar por una serie de etapas y autorizaciones, las cuales eran:

- Promoción: Era el momento mediante el cual el promotor visitaba a la comunidad, para escuchar las necesidades de los comunitarios, en donde surgían varias propuestas de necesidades sentidas, sin embargo, se orientaba a la comunidad para que priorice solo una de ellas, para poder brindarles el apoyo requerido. Ya priorizada la necesidad, se elabora el acta donde se solicita el apoyo económico.

Una vez llenado el formulario se procedía a cuantificar los aportes en forma tripartita: municipalidad, comunidad y FONAPAZ, tomando la responsabilidad la municipalidad respectiva para la administración de los fondos económicos para la construcción. Completo el expediente, era trasladado inmediatamente al departamento de Evaluación, para darle el seguimiento de ley.

La promoción puede ser pasiva y activa, la primera es cuando las comunidades acudían a las oficinas regionales a entregar sus solicitudes con la necesidad ya priorizada y la segunda se daba cuando los promotores visitaban directamente a las comunidades y les orientan en la formulación del proyecto priorizado, para ello era necesario que esté



presente toda la comunidad a manera de asamblea general, donde todos participaban aportando sus ideas. Los promotores también orientaban a los comunitarios sobre la manera como organizarse a través del Comité Pro Mejoramiento, quienes tenían la responsabilidad de velar por la buena ejecución de su proyecto o bien encaminar los trámites para la aprobación del mismo, pues asesorar y orientar a las comunidades en la formulación de sus proyectos, también era tarea de FONAPAZ.

- Evaluación: Esta instancia del Fondo Nacional para la Paz, recibía el expediente de parte de promoción, en un término no menor a los treinta días de realizada la visita de campo, para determinar la factibilidad del proyecto.

Se tomaban en cuenta aspectos cualitativos y cuantitativos, topografía del terreno, posibilidad de materiales locales como arena, pedrín, cemento, madera, etc., aporte de mano de obra no calificada. Era responsabilidad del departamento de Evaluación establecer criterios de factibilidad técnica y financiera técnica, impacto social y económico, grado de participación de la municipalidad local y otras instituciones.

Al departamento de evaluación, le competía ampliar o reducir los costos del proyecto, dependiendo de la distancia de la comunidad al centro urbano más cercano, al acceso de la obra, tanto en invierno como en verano.

Luego de verificación de medidas del terreno, se procedía a elaborar el informe técnico, mismo que se respaldaba por los planos, especificaciones técnicas y el respectivo presupuesto de materiales, con su costo unitario y global debidamente detallado por



renglones de trabajo, financiada esta fase, el expediente se encontraba listo para ingresar a Comité Técnico, quien tenía a su cargo la revisión y aprobación de los proyectos debidamente perfilados.

- **Comités técnicos:** Es quien tenía a su cargo la potestad de admitir o rechazar los proyectos que están pendientes de complementar los documentos requeridos dentro del marco legal o que no cumplen con los requisitos establecidos. Dependiendo las necesidades y la capacidad económica del Fondo, el Comité Técnico se reunía regularmente en periodos de dos meses como mínimo.

El Comité Técnico al momento de sus reuniones para la aprobación de proyectos, estaba presidido por el Director Ejecutivo, el cual era integrado por:

- a) El director adjunto.
- b) Los subdirectores ejecutivos.
- c) Los subdirectores departamentales.
- d) Un miembro del Ministerio de finanzas públicas.
- e) Un representante de SEGEPLAN.

Todos los que participaban dentro del Comité Técnico, eran personas de reconocida honorabilidad, cuyo propósito era apoyar la aprobación de proyectos que tiendan a mejorar las condiciones de vida de las comunidades del interior del país que vivían en extrema pobreza o que fueron víctimas del pasado conflicto armado interno.



1. Asesoría legal: Los aspectos legales prevalecen en cualquier institución de servicio ya que permiten mantener la credibilidad en la institución sobre los documentos que dentro de la misma se manejen. En el caso específico de FONAPAZ, la asesoría legal estuvo a cargo de profesionales en el ramo jurídico con el apoyo de personal técnico, quienes se encargaban de redactar los documentos que serán válidos entre la institución y las comunidades beneficiadas y/o las municipalidades. En esta etapa se verificaban los costos del proyecto y se estimaba el convenio institucional entre las partes que entran en la ejecución del proyecto.

Los convenios institucionales contenían las cláusulas o compromisos que debían cumplir las partes involucradas en la ejecución del proyecto o proyectos, desde los aportes económicos, calidad de la obra, tiempo de ejecución y la respectiva fiscalización por parte del fondo. La elaboración del convenio institucional determinaba el compromiso legal entre FONAPAZ y municipalidades y/o comunidades, previo a la firma del mismo y sello por parte del alcalde de turno o presidente de comité pro mejoramiento. Este proceso implicaba evitar el respectivo convenio hasta los municipios más lejanos y el retorno se traslada dentro del mismo fondo, al departamento financiero para su siguiente fase, la elaboración del cheque correspondiente a gastos iniciales en el proyecto.

2. Financiero: Correspondía a este departamento con su personal personalizado, organizar la carpeta del proyecto o expediente, iniciar los trámites para la emisión del primer desembolso económico, para inicio de las obras. La forma de pago en el proyecto aprobados para las comunidades beneficiadas, se compartía en cuatro



desembolsos económicos generalmente, el primero de ellos consistía en un veinte por ciento del total del costo original, el segundo consistía en un treinta por ciento, al igual que el tercero, para finalizar con un veinte por ciento económico que cubría el total del costo de la obra.

Este procedimiento permitía llevar un control de gastos en la obra, los cuales se encontraban detallados por renglones, en el presupuesto elaborado por el Departamento de Evaluación para todos los proyectos a ejecutar.

De esta manera aquellos proyectos que demoraban demasiado en su ejecución o que se realizaron sin causas justificadas, eran objeto de retención económica del desembolso que le correspondía, el aporte económico de FONAPAZ estaba determinado el avance físico, control de calidad y tiempo de ejecución del compromiso asumido para la finalización del proyecto.

Si el tiempo de ejecución de la obra vencía, el departamento financiero, no emitía más cheques de desembolso económico, una vez no haya sido aplicado el plazo o prórroga para la culminación del mismo.

3. Controlaría: Su labor principal era la supervisión constante de los proyectos, para determinar el avance físico con relación al cronograma de trabajo, dependiendo de este, se autorizaban los desembolsos económicos. En esta fase se podía constatar la transparencia del proyecto, es decir la verificación de que los recursos estaban siendo invertidos efectivamente para lo cual fueron destinados.



4. Comisión liquidadora: Tenía a su cargo la fiscalización final del proyecto, para determinar si el mismo cumplió con las especificaciones, presupuesto y planos autorizados y aprobados por el Fondo Nacional para la Paz.

### **3.8. Cierre de la institución**

El día siete de enero del año 2013, el presidente Otto Pérez Molina, anunció el cierre del Fondo Nacional para la Paz, para lo cual se creó una comisión conformada por representantes del Ministerio de Finanzas Públicas, la Contraloría General de Cuentas y la Presidencia de la República, la cual tenía por objeto buscar deducir responsabilidades de las personas que eran señaladas de corrupción, lo que provocó el cierre del Fondo Nacional para la Paz. El cierre de dicha institución será analizado a profundidad en el último capítulo del trabajo de tesis.



## CAPÍTULO IV

### 4. Ministerio de Desarrollo Social

El Ministerio de Desarrollo Social, es el Ministerio cuya creación ha sido la más reciente en Guatemala, específicamente en el año 2012 durante el gobierno de Otto Fernando Pérez Molina, mediante el Decreto 1-2012 del Congreso de la República de Guatemala, a través del cual se modificó la Ley del Organismo Ejecutivo.

#### 4.1. Desarrollo social

El desarrollo social significa evolución o cambio positivo en las relaciones de los individuos, grupos e instituciones de una sociedad, en otras palabras, se refiere al bienestar social de forma progresiva, generalmente tanto humano, como económico.

“El desarrollo social es un proceso gradual y permanente para conseguir el bienestar de las personas, el cual conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la sociedad. Para ello se establecen distintos ámbitos de intervención, tales como: salud, educación, alimentación, vulnerabilidad, seguridad social, empleo y entretenimiento, entre otros. Esto implica la dotación universal de una plataforma de servicios básicos orientados a mejorar las condiciones de vida de la población, para proveer de bienestar a toda una sociedad”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> [www.mides.gob.gt](http://www.mides.gob.gt). ¿Qué es desarrollo social? (Consultado: 24 de enero del año 2019).



Principalmente en Latinoamérica, se han creado instituciones públicas dedicadas a la coordinación y ejecución de actividades dirigidas al desarrollo social de la población, a través de programas sociales de ayuda de distinta índole.

“Para cumplir con el objetivo de expandir los derechos sociales a todas las personas, en Guatemala se creó el Ministerio de Desarrollo Social -Mides-, el cual trabaja en cinco programas sociales que incluyen y atienden a la población que vive en condición vulnerable, según sus necesidades particulares”.<sup>16</sup>

Cada programa a cargo del Ministerio de Desarrollo Social es un eje de trabajo del mismo, el cual tiene por objeto beneficiar a la población más vulnerable, tomando en cuenta que Guatemala es un país en vías de desarrollo y que realmente necesita este tipo de ayuda social.

#### **4.2. Definición**

Según el Artículo 2 del Decreto 1-2012 del Congreso de la República de Guatemala, el Ministerio de Desarrollo Social puede ser definido como el ente rector, encargado de diseñar, regular y ejecutar las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel bienestar de los individuos o grupos sociales en situación de pobreza y pobreza extrema, de manera que se les dote de capacidades y oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, asegurando el respeto de sus derechos humanos y constitucionales.

---

<sup>16</sup> **Ibíd.**



Así mismo es el encargado de cumplir y hacer que se cumpla el régimen jurídico concerniente al diseño, ejecución, organización, coordinación, control y prestación de los servicios relacionados con los programas sociales orientados a la población en condiciones de pobreza y extrema pobreza, promoviendo acciones para evitar la exclusión y vulnerabilidad en el ámbito no cubierto por políticas públicas sectoriales y garantizar el derecho humano de la población vulnerable para mejorar sus condiciones de vida, asegurando la participación de éstos en el desarrollo integral de la sociedad guatemalteca.

#### **4.3. Creación**

El Ministerio de Desarrollo Social pertenece al Organismo Ejecutivo y se creó de urgencia nacional con el voto favorable de más de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República.

La creación del Ministerio de Desarrollo Social consta en el Decreto 1-2012 del Congreso de la República de Guatemala, el cual fue aprobado en su segundo y último debate, el cual entró en vigencia el 7 de febrero del año 2012.

La creación del Ministerio de Desarrollo Social fue motivada por varios aspectos que resultaron emergentes en dicha época, los cuales se encuentran en los considerandos de dicho Decreto, los motivos que dieron lugar a su creación son:



Que por mandato constitucional el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común.

Dentro de las obligaciones del Estado de Guatemala respecto a promover el desarrollo económico de la nación es velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia, incluyendo la construcción de viviendas populares, la defensa de los consumidores, así como de los usuarios e impulsar activamente programas de desarrollo rural y urbano, que tiendan a la ayuda que debe darse al campesino y al artesano, proporcionando ayuda tanto técnica como financiera que sea necesaria, por lo que el Estado debe crear condiciones necesarias para crear fuentes de empleo, mejorar la educación, la inserción de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, incorporándolos al desarrollo integral de la nación.

Que para el cumplimiento de los mandatos constitucionales enunciados anteriormente y para el efectivo logro del bien común de los guatemaltecos, el Organismo Ejecutivo en dicha época contaba con programas sociales, sin embargo se hacía necesario que dichos programas fueran diseñados y ejecutados con una visión de Estado, como una política pública de carácter general, para lo cual fue necesario institucionalizar un ente ministerial que cumpliera no solo con objetivos de ejecución de programas sociales, sino con visión de promover el desarrollo integral urbano y rural sustentable, así como garantizar el efectivo ejercicio y cumplimiento de los derechos sociales de la población guatemalteca, principalmente la que se encuentra en condiciones de pobreza o extrema pobreza, aunque no sea excluyente a la población en general.



Así mismo también se estableció que era necesario indicar una política general de Estado para elevar al más alto nivel de la estructura institucional del país los programas sociales que se ejecutan por diversas dependencias del Organismo Ejecutivo, para hacer transparentes y fiscalizables dichos procesos de gestión y ejecución, con lo cual se garantizara la adopción de un modelo de desarrollo que logre satisfactoriamente el equilibrio social y la equidad de las políticas públicas, así como también lograr la sistematización de la gestión de programas sociales, que permita la sostenibilidad, conversación, protección y mejoramiento de los pueblos marginados del desarrollo en la nación, lo que habría resultado difícil de alcanzar por la dispersión orgánica, la duplicidad funcional, la ausencia de políticas únicas e indivisibles en función de la competencia del Estado, lo que fue la justificación para crear el Ministerio de Desarrollo Social.

#### **4.4. Misión**

El Ministerio de Desarrollo Social es la entidad rectora que promueve y articula políticas y acciones para el desarrollo social sostenible de la población excluida de sus oportunidades básicas, con el fin de contribuir a mejorar sus condiciones de vida y reducir la pobreza.

#### **4.5. Visión**

Ser el Ministerio eficiente, transparente y confiable, que acompaña a la población vulnerable de Guatemala, a fin de mejorar dignamente sus condiciones de vida e integrarle a la actividad productiva del país.



#### 4.6. Funciones

El Artículo 2 del Decreto 1-2012 del Congreso de la República de Guatemala, le delega las siguientes funciones al Ministerio de Desarrollo Social:

- a) “Formular participativamente la política de desarrollo social, urbano y rural en coordinación con las otras autoridades con competencia legal en la materia correspondiente, incluyendo a las Municipalidades y al sistema de Consejos de Desarrollo, respetando el marco normativo nacional e internacional en materia de derechos humanos vigentes en el país.
  
- b) Dictar como órgano rector sectorial, los principios, políticas y acciones generales a las que deben apegarse las entidades públicas relacionadas con los programas sociales.
  
- c) Establecer dentro de su competencia, el sistema nacional de información social que incluya por lo menos, una base única de datos de beneficiarios, la línea basal, los indicadores de impacto para el diseño, ejecución y armonización del sistema nacional de desarrollo social, urbano y rural, estableciendo reglas para determinar su equidad, sustentación y que promuevan efectivamente el desarrollo humano para mejorar las condiciones de vida de la población guatemalteca, con énfasis en la que se encuentra en condiciones de pobreza o pobreza extrema.



- d) Formular y hacer cumplir las políticas de desarrollo social y humano, urbano y rural, relacionadas con la reducción de la pobreza y pobreza extrema”.

El MIDES tiene a su cargo la política social del país, lo cual puede establecerse de forma conjunta con otras instituciones públicas. Otra de las funciones importantes de este Ministerio es la de indicar los principios sobre los que deben actuar las instituciones que presten servicios sociales.

- e) “Establecer normas dentro del ámbito de su competencia, para que los programas sociales sean transparentes, efectivos, temporales y sin sujeciones de carácter político partidario para los procesos de otorgamiento y concesión.
- f) Establecer normas y procedimientos para la prestación y el acceso a los programas sociales establecidos o que se establezcan y los servicios que se presten, con una efectiva y bien entendida justicia social.
- g) Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con otras entidades del gobierno central, entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo a las municipalidades, con respeto y observancia de su autonomía, en especial en cuanto al fortalecimiento y efectividad de las funciones asignadas al Ministerio.
- h) Promover, planificar, coordinar y definir metas de corto, mediano y largo plazo, así como sus indicadores de impacto para dar seguimiento a la política general del



Estado en el área social, con el objetivo de mejorar el nivel de vida de los beneficiarios de los programas sociales que se determinen”.

El MIDES también tiene la función de dictar normas para que los programas sociales sea ejecutados de forma transparente, así como la planificación de metas para medir los logros que dichos programas han alcanzado.

- i) “Determinar y hacer públicos de conformidad con la ley, los mecanismos para la evaluación y rendición de cuentas efectivas de los fondos asignados a los programas sociales y las actividades que realicen para tal finalidad.
- j) Determinar, cuando sea factible la temporalidad de los programas sociales establecidos, evitando la dependencia o codependencia permanente de la población vulnerable hacia los mismos.
- k) Promover y garantizar el acceso a la población vulnerable a los programas sociales de desarrollo social y humano, establecidos o por establecerse, mediante diagnósticos objetivos y actualizados, así como censos a la población en situación de pobreza y extrema pobreza con alto grado de marginación que será beneficiaria de los programas sociales, estableciendo mecanismos para evitar la exclusión o discriminación por cualquier causa de potenciales beneficiarios.
- l) Garantizar la generalidad en la prestación de los servicios relacionados con los programas sociales que estén implementados o por implementarse, así como sus



ampliaciones o reformulaciones, para garantizar una idónea coordinación en el diseño de la política pública en esta materia”.

Como toda institución pública, el MIDES debe rendir informe de los recursos que ha empleado durante su funcionamiento. Este Ministerio también tiene como objetivo el beneficio a la población más vulnerable y con ello lograr su desarrollo paulatino, indicando para ello mecanismos que evite la exclusión de personas de los programas sociales.

- m) “Dirigir y gestionar la obtención de los recursos económicos y financieros dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en cada ejercicio fiscal, destinados a financiar planes, programas y proyectos que tiendan a reducir la pobreza y extrema pobreza, la inequidad, exclusión y vulnerabilidad social.
- n) Establecer mecanismos para promover el desarrollo sostenible y sustentable de los beneficiarios de los programas sociales.
- o) Ejercer administrativa y técnicamente la función subsidiaria a los beneficiarios directos de los programas sociales.
- p) Elaborar y presentar anualmente al Congreso de la República y de forma pública, el informe de ejecución presupuestaria que incluya indicadores de impacto dentro de sus programas.



- q) Promover la conciencia pública necesaria sobre la importancia de los programas sociales focalizados y temporales en coordinación con el Ministerio de Educación”.

Los logros del Ministerio de Desarrollo Social deben ser medidos a través del informe anual que este debe presentar al Congreso de la República de Guatemala. También tiene como obligación la concientización social sobre la importancia de los programas sociales, para ello debe de trabajar en conjunto con el Ministerio de Educación.

#### **4.7. Objetivos**

Según el Ministro del Desarrollo Social para el periodo 2016- 2020, los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social son:

- Despolitizar el Ministerio de Desarrollo Social: ello quiere decir que dicho Ministerio no pertenece, ni a gobierno ni a partido político alguno, sino que al igual que el resto de Ministerios, este se encuentra al servicio de la población sin importar la bancada política que se encuentre de turno.
- Transparentar la gestión pública: ello porque los programas sociales deben contar con transparencia, para demostrar a la población la buena inversión de los recursos públicos.
- Refocalizar los programas sociales: porque es necesario que los programas sociales cuenten con un ente rector y especializado en la materia, por la



importancia que estos ostentan en un país como Guatemala, en donde impera la pobreza y pobreza extrema.

- Apoyar el objetivo planteado de reducir diez puntos la desnutrición: puesto que en Guatemala la desnutrición es un problema grave que aqueja principalmente a la niñez.

Es importante que toda institución pública no pertenezca a determinado gobierno, es decir que sus funciones deben considerarse apolíticas, también es trascendental el tema de la transparencia pues las instituciones públicas perciben sus ingresos de los recursos públicos, los cuales deben ser bien invertidos. Así mismo es necesario que los programas sociales sean reenfocados hacia la población más vulnerable y se apoye la reducción de desnutrición, el cual es uno de los problemas sociales más graves del país.

#### **4.8. Valores institucionales**

El Ministerio de Desarrollo Social, trabaja bajo ciertos valores que inspiran su actuar, estos son:

- Gestión por resultados
- Transparencia
- Trabajo en equipo
- Respeto a la diversidad
- Reconocimiento del valor de la persona y la familia



Uno de los valores más importantes del Ministerio de Desarrollo Social, es la transparencia, pues el antecedente al cierre de FONAPAZ, fueron ciertos hallazgos de corrupción en dicha institución, por lo cual el MIDES tendría que ser una institución renovada y apegada a los límites del derecho.

#### **4.9. Programas sociales en Guatemala**

Un programa social es la iniciativa para mejorar y elevar las condiciones de vida de toda una población o de un sector en estado de vulnerabilidad, los cuales en su mayoría son desarrollados por el Estado.

“Guatemala sigue la tendencia regional de América Latina en el fortalecimiento de la institucionalidad, transparencia y consolidación de los programas sociales: Bono (Transferencias Monetarias Condicionadas -TMC-) de Educación y Salud; Tarjeta para Alimentos; Comedores; Jóvenes Protagonistas; Becas de Educación Media/Superior, y Empleo/Artesano. A través de dichos programas se generan acciones concretas que ha implementado el Estado dentro del Pacto Hambre Cero y de acuerdo a la estrategia del Gobierno. El propósito es combatir la situación de riesgo social en que viven las personas guatemaltecas en extrema pobreza, a través de la inclusión de las/los más vulnerables y el cumplimiento de corresponsabilidades”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> <http://www.mides.gob.gt/webtwo/quienes-somos/>. **¿Qué es desarrollo social?** (Consultado: 24 de enero del año 2019).



El Ministerio de Desarrollo Social, a cargo de la planificación y ejecución de programas sociales, entre otras funciones, tiene 6 programas sociales básicos, los cuales se describen a continuación:

- Programa bono social: Este es un programa social de Transferencias Monetarias Condicionadas TMC que entrega una asistencia financiera de forma periódica a las personas titulares de familias usuarias en condición de pobreza y pobreza extrema, con niñas y niños de cero a menores de quince años y mujeres embarazadas, a través de una cuenta bancaria. La transferencia de quinientos quetzales, está sujeta al cumplimiento de corresponsabilidades en Salud o Educación, según corresponda. Cabe destacar que este es un programa que aplica únicamente para los departamentos del interior del país.

El programa bono social tiene como objetivo general incentivar la asistencia a servicios de salud y educación de niñas y niños, contribuyendo al desarrollo integral de la niñez y juventud de familias guatemaltecas que viven en pobreza y pobreza extrema; y brindar apoyo a la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica.

- Programa bolsa social: Se trata de Transferencias Monetarias Condicionadas TMC que consiste en otorgar el monto de doscientos cincuenta quetzales, acreditados de forma periódica a través de un sistema bancarizado, que permite a las personas usuarias acceder a una cartera de productos que conforman parte de la canasta básica alimentaria. La persona titular cuenta con una tarjeta de débito para adquirir



productos en establecimientos comerciales autorizados. Cabe destacar que este programa aplica únicamente para barrios, colonias y asentamientos urbano-marginales con mayores índices de pobreza y pobreza extrema de los 17 municipios del departamento de Guatemala.

Tiene por objeto general incrementar el acceso a los productos de la canasta básica alimentaria para personas y familias en condición de pobreza y extrema pobreza, residentes en áreas urbanas y rurales del departamento de Guatemala.

- Programa beca social: Asigna becas y realiza Transferencias Monetarias Condicionadas -TMC- a personas en situación de pobreza y pobreza extrema. Va dirigido hacia todos los departamentos de Guatemala.

El objetivo es permanecer en estudios formales, fortalecer habilidades e integrar al mercado laboral formal, mediante: educación media y superior, capacitación productiva, y empleabilidad.

- Programa comedor social: Ofrece apoyo a las personas y familias vulnerabilizadas por su situación de pobreza, crisis, emergencia, calamidad u otra, que afecta su acceso a la alimentación, brindando raciones servidas de comida nutritiva, balanceada e higiénica por un valor simbólico. La prestación del servicio tiene carácter inclusivo y proporciona especial atención a personas adultas mayores y/o con discapacidad.



Es un programa que va dirigido a las áreas geográficas urbanas y rurales afectadas por fenómenos naturales, cerca de escuelas y hospitales, o donde haya demanda comunitaria por situación vulnerable.

Tiene como objetivo general brindar a la población vulnerable acceso a la alimentación, mientras dure su situación de vulnerabilidad o crisis.

- Programa jóvenes protagonistas: Se enfoca y promueve la participación de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad y riesgo social por su condición de pobreza, a través de un proceso de educación no formal y de integración voluntaria; para su operatividad utiliza edificios escolares del Ministerio de Educación -Mineduc- los fines de semana.

Se focaliza en 89 municipios, 16 departamentos y 128 escuelas como por ejemplo Alta Verapaz, Chimaltenango, Chiquimula, Escuintla, Guatemala, Huehuetenango, Jalapa, Petén, Quetzaltenango, Quiché, Retalhuleu, Sacatepéquez, San Marcos, Sololá, Suchitepéquez y Totonicapán.

Tiene como objetivo principal contribuir a reducir el riesgo y la vulnerabilidad social de adolescentes y jóvenes que viven en condiciones de pobreza, generando oportunidades de participación para aprovechar su tiempo libre en actividades positivas.



- Programa vida: Se trata de Transferencias Monetarias Condicionadas -TMC- que entrega una asistencia financiera de forma periódica a las personas titulares de niñas y adolescentes embarazadas o madres, menores de 14 años, víctimas de violencia sexual, cuyos casos hayan sido judicializados; del área urbana y rural, a través de una cuenta bancaria. La transferencia de mil quinientos quetzales está sujeta al cumplimiento de corresponsabilidades en salud, para la madre o su hija/o, según corresponda. El Programa tiene presencia en toda la República de Guatemala.

El objetivo general del programa es contribuir a través de la entrega de una Transferencia Monetaria Condicionada de forma periódica, a promover el acceso a los servicios de salud de las niñas y adolescentes embarazadas o madres, menores de 14 años, víctimas de violencia sexual; cuyos casos hayan sido judicializados.



## CAPÍTULO V

### **5. Vulneración del derecho a la salud ante la construcción inconclusa de hospitales públicos como consecuencia de la desaparición del Fondo Nacional para la Paz y la falta de inoperancia del Ministerio de Desarrollo Social**

A lo largo de la historia del Fondo Nacional para la Paz, fue señalado de corrupción y de ser utilizado como botín político y de desfalco, lo que ocasionó que en el año 2013, se anunciara su desaparición, aun teniendo a su cargo la ejecución de diversos proyectos, como la construcción de varios hospitales en el territorio nacional, algunos de estos proyectos únicamente se han realizado en un 15% o un máximo de 85% de lo que sería su construcción final.

Dichas obras pasaron bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social, para que fuera dicho ente el encargado de su ejecución, sin embargo, esto es inoperante porque existen docenas de obras inconclusas, todas con varios años ya desde que se iniciaron a construir, es por ello que el tema de tesis es importante porque permitirá establecer que el Ministerio de Desarrollo Social no ejecuta las obras pendientes a cargo del Fondo Nacional para la Paz y para que con ello se nombre una unidad ejecutora de obras inconclusas que dejó dicha institución, con el fin de darle prioridad a obras que garanticen la salud de los habitantes como lo establece el Artículo 94 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



## 5.1. Obras inconclusas

Una publicación del diario Prensa Libre el día 15 de agosto del año 2017 indicó: “El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) ha logrado individualizar casi mil 800 proyectos de aproximadamente 11,600 pendientes de liquidar y que tenía a su cargo el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), los cuales la Comisión Liquidadora no logró finiquitar después de tres años de funcionamiento”.<sup>18</sup>

Como se observa el Ministerio de Desarrollo Social, tiene a su cargo una amplia labor, pues debe concluir con miles de proyectos que dejó inconclusos el Fondo Nacional para la Paz. La Comisión Liquidadora a pesar del fideicomiso, a pesar de haber laborado tres años en la liquidación de los proyectos pendientes, no logró ni siquiera concluir con la mitad de los mismos, lo cual es una responsabilidad que ahora debe de realizar el Ministerio de Desarrollo Social.

“El Mides cumplirá dos años de tener bajo su responsabilidad el proceso de cierre del Fondo, luego de que, a finales del 2015, el entonces presidente, Alejandro Maldonado, ordenó mediante un acuerdo el traslado de lo pendiente de la entidad a ese ministerio. El avance administrativo es de un 35 por ciento, que incluye los aspectos financieros, recursos humanos, informática y otras unidades de FONAPAZ, aunque existen procesos legales en desarrollo y bienes de la cerrada entidad que siguen sin aparecer.”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> [www.prensalibre.com](http://www.prensalibre.com). **Hay 11 mil obras de Fonapaz pendientes de liquidar.** (Consultado: 19 de enero del año 2019).

<sup>19</sup> **Ibíd.**



Cabe destacar que, a la fecha, el Fondo Nacional para la Paz cumplirá cinco años desde su cierre y aún su comisión liquidadora tiene varios proyectos pendientes en ejecución, siendo su avance lento y casi inexistente.

Casi 12,000 proyectos inconclusos fueron los que dejó el Fondo Nacional para la Paz, sin embargo, los que son de urgencia nacional son los enfocados al sector salud, por la importancia que la salud pública ostenta en un país cuyos índices de pobreza son elevados, como lo es Guatemala.

En cuanto a las obras inconclusas del Fondo Nacional para la Paz, respecto al sector salud se refiere se encuentran:

La ampliación de una sala de cirugía en el Hospital del departamento de Chiquimula, la cual no se puede usar porque no está completa y la empresa encargada de los trabajos ya no existe.

Por otro lado, también se encuentra inconclusa la construcción del hospital en San Pedro Necta, en el departamento de Huehuetenango, la cual inició el 17 de noviembre del 2009, y paralizaron su obra el 01 de julio del 2011, invirtiéndose hasta dicha fecha un costó de Q32,000, 000.000. Dicha construcción estuvo a cargo de la empresa Arcos Proyecciones S.A. Hasta el momento el único avance que se ha tenido en el tema es que el Ministerio de Desarrollo Social indicó que se rescindiré el contrato con la empresa constructora y se licitará de nuevo la obra en el portal de Guatecompras.



También se encuentra inconclusa la construcción y equipamiento del Hospital de Villa Nueva, para el cual se destinaron Q.186.5 millones.

Por otro lado, también se encuentra inconclusa la construcción del hospital de Ixcán, en el departamento de Quiché, para el cual se destinaron Q79.6 millones.

Como se observa son varias las construcciones de hospitales que afectó, el cierre de FONAPAZ, sin embargo, es necesario que se concluya con las mismas puesto que Guatemala es un país que se encuentra en constante crisis hospitalaria, por lo que la creación de centros hospitalarios vendría a mermar en la medida de lo posible dicha crisis sobre todo porque existen comunidades lejanas en donde los centros de salud se encuentran a varios kilómetros de distancia, aunado a ello, estos no cuentan con instrumentos necesarios para el tratamiento de enfermedades graves, es por ello que el traslado de pacientes hacia hospitales nacionales resulta difícil, lo que vulnera el acceso a la salud pública.

También es necesaria su conclusión, ya que en Guatemala impera la pobreza y pobreza extrema, por lo que la mayoría de población no podría acceder a la asistencia médica en clínicas privadas pues su costo no se encuentra dentro de sus posibilidades económicas.

## **5.2. Tardanza en la liquidación de FONAPAZ**

La Dirección de Liquidación y Disolución del Fondo Nacional para la Paz y su Unidad Ejecutora de Proyectos, no cuenta con presupuesto específico para liquidar a FONAPAZ



y sus proyectos, pues únicamente se sostienen de lo designado para el Ministerio de Desarrollo Social.

“El Ministerio de Desarrollo ha hecho consultas sobre creación de puestos para el Fondo de Desarrollo. Sin embargo, la Oficina Nacional de Servicio Civil está recopilando información y evaluando si es factible o no la creación de puestos”.<sup>20</sup>

Al respecto, cabe destacar que otra de las razones por las cuales la liquidación del Fondo Nacional para la Paz, ha tardado es que la Oficina Nacional de Servicio Civil no ha aperturado plazas de trabajo específicas para la liquidación, por lo que no existe personal designado para el efecto.

“El viceministro del año 2017 del Ministerio de Desarrollo Social, indicó que para poder funcionar óptimamente necesitaría al menos Q1.5 millones. Para 2018, el Mides solicitó Q50 millones en el presupuesto abierto”.<sup>21</sup>

Según una entrevista realizada por parte de Canal Antigua en el año 2017, dirigida a uno de los jefes en el proyecto de liquidación, quien prefirió que no se publique su nombre, indicó que trabajó en el proceso de noviembre de 2014 a diciembre de 2015. En 2015 solo se liquidaron 600 expedientes, atribuyó esto a que FONAPAZ fue muy grande y manejó una cantidad exagerada de proyectos.

---

<sup>20</sup> [www.canalantigua.tv](http://www.canalantigua.tv). **Fonapaz dejó de existir en el 2016, pero continúa su liquidación sin presupuesto.** (Consultado: 19 de enero del año 2019).

<sup>21</sup> **Ibíd.**



El extrabajador también relató que el 98 por ciento de expedientes que liquidaron eran de proyectos que no se empezaron. Solo el dos por ciento incluía contratos formales. Además, existía el problema del registro, ya que no todos los proyectos fueron subidos a Sicoin (Sistema de Contabilidad Integrada) y tampoco estaban en Segeplan (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia).

Para concluir la liquidación se necesitarían como mínimo cinco años. “Cada proyecto es un problema. En Zacapa hubo que liquidar la construcción de drenajes, pero estos ya habían colapsado para cuando se canceló la obra”.

Como se observa, la liquidación del Fondo Nacional para la Paz, continúa siendo un caos para la administración pública, sin embargo quienes resultan mayormente afectados por este retraso en las obras y proyectos inconclusos, son los usuarios, es decir la población que se esperaba que haría uso de dichos servicios ya que se esperaba la construcción de escuelas, hospitales, entre otros complejos que permitirían el progreso de la comunidad.

### **5.3. Solución al problema**

Antes de brindar una solución al problema es necesario indicar lo que sucedió luego del cierre del Fondo Nacional para la Paz.

El Acuerdo Gubernativo 296-2015 del Presidente de la República, el cual contiene las Normas para que la Liquidación del Fondo Nacional para la Paz y su Unidad Ejecutora



de Proyectos, en liquidación y el fideicomiso del mismo nombre dependan del Ministerio de Desarrollo Social indica que a partir de la entrada en vigor de dicho Acuerdo, el Fondo Nacional para la Paz y su unidad ejecutora de proyectos en liquidación, dependerá del Ministerio de Desarrollo Social.

Así mismo, delega al Ministerio de Desarrollo Social la responsabilidad de continuar y concluir con el proceso de liquidación y disolución del Fondo Nacional para la Paz, indicando que por medio de un Acuerdo Ministerial, debe crear la unidad administrativa necesaria.

Es así como nace, el Acuerdo Ministerial DS-4-2016 del Ministerio de Desarrollo Social, se creó la Dirección de Liquidación y Disolución del Fondo Nacional para la Paz y su Unidad Ejecutora de Proyectos, el cual es el encargado de continuar el proceso de traslado, liquidación de los derechos, obligaciones, bienes, activos, pasivos, expedientes administrativos y documentos que trasladen al Ministerio de Desarrollo Social.

Así mismo en dicho Acuerdo Ministerial también se indicó que todas las obligaciones presupuestarias, financieras y contables del Fondo Nacional para la Paz, su Unidad Ejecutora de Proyectos, en liquidación, que se encuentren pendientes de liquidación, serán asumidas por la Dirección de Liquidación y Disolución del Fondo Nacional para la Paz, así como su Unidad Ejecutora de Proyectos, a efecto de liquidarlas de conformidad con la ley. El Ministerio de Finanzas Públicas, se encuentra facultado para realizar las operaciones presupuestarias y contables en relación al traslado de saldos necesarios para dar cumplimiento a dicha disposición.



El Acuerdo Gubernativo 296-2015 del Presidente de la República indica en el Artículo 7 que el Ministerio de Desarrollo Social deberá gestionar en representación del Estado de Guatemala el proceso de liquidación y extinción del Fideicomiso del Fondo Nacional para la Paz, constituido por medio de la Escritura Pública número 636 autorizada por el Escribano de Cámara de Gobierno el 26 de diciembre de 1991, velando por la protección de los intereses del Estado de Guatemala.

Así mismo también indica que faculta al titular del Ministerio de Desarrollo Social, para que en ejercicio del mandato especial con representación que, para el efecto, le otorgue el Procurador General de la Nación, en representación del Estado de Guatemala en su calidad de fideicomitente, comparezca ante los oficios de la Escribana de Cámara y de Gobierno, conjuntamente con el representante legal del Banco de Guatemala en su calidad de fiduciario, a suscribir el instrumento público por medio del cual se pacten las bases de la liquidación y se declare la extinción del Fideicomiso del Fondo Nacional para la Paz, debiendo incorporar a las bases de liquidación, como mínimo, lo siguiente:

- Establecer la representación del Estado de Guatemala en calidad de fideicomitente, será ejercida por el Ministerio de Desarrollo Social;
- Integración, funciones y vigencia de la comisión liquidadora;
- Establecer el procedimiento para devolución del patrimonio fideicometido al Estado de Guatemala;
- Cualquier otra que sea necesaria para concluir la liquidación y extinción del citado fideicomiso.



Con el objeto de dar solución al problema y tras la investigación realizada se puede afirmar que a través de la Dirección de Liquidación y Disolución del Fondo Nacional para la Paz y su Unidad Ejecutora de Proyectos, la cual es la encargada de culminar los proyectos que dejó inconcluso el Fondo Nacional para la Paz, se debe tener como prioridad la ejecución de obras que velen por la salud de los habitantes de Guatemala, por la importancia que ostenta y que además, la Constitución Política de la República de Guatemala, le otorga a la salud la categoría de bien común, pues establece que el Estado tiene la obligación de desarrollar a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud.





## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Cuando se anunció el cierre del Fondo Nacional para la Paz, quedaron inconclusas **varias** obras hospitalarias, que tenían por objeto asegurar el acceso a la salud de la población, aunado a ello, no se les dio seguimiento por parte del Ministerio de Desarrollo Social, el cual es el obligado de ejecutar las obras pendientes que dejó el Fondo en mención.

La investigación se fundamenta en la Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente en los Artículos 93, 94 y 95, los cuales establecen que la salud es un bien público y que el goce de la misma es un derecho fundamental del ser humano, por lo que el Estado debe velar por encaminar las acciones de prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud. Así mismo también se fundamenta en el Acuerdo 296-20015, en donde se establece la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social de concluir con los proyectos del Fondo Nacional para la Paz y el Acuerdo Ministerial DS-4-2016 del Ministerio de Desarrollo Social, en donde se crea la Dirección de Liquidación y Disolución del Fondo Nacional para la Paz y su Unidad Ejecutora de Proyectos, la cual es la dependencia por medio de la cual el Ministerio de Desarrollo Social debe cumplir con dicha responsabilidad.

El aporte académico del presente estudio es evidenciar que existe vulneración al derecho a la salud, derivado de las obras inconclusas ante la desaparición del Fondo Nacional para la Paz, las cuales serían de utilidad para las comunidades en donde se iban a construir, por lo tanto se hace necesario que el Ministerio de Desarrollo Social promulgue un acuerdo en donde se le de prioridad a la conclusión de proyectos dirigidos a la salud.





**ANEXO**





**PROPUESTA DE REFORMA AL ACUERDO MINISTERIAL DS- 4-2016 DEL  
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

**ACUERDO NÚMERO \_\_\_\_ - 2019**

**MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

**CONSIDERANDO**

Que de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, es función de cada Ministro de Estado, dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar, todos los negocios relacionados con su Ministerio, así como velar por el estricto cumplimiento de las leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos públicos de los negocios confiados a su cargo y que el Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo del Congreso de la República de Guatemala, los faculta para dictar los acuerdos, resoluciones, circulares y otras disposiciones relacionadas con el despacho de sus asuntos de conformidad con la ley.

**CONSIDERANDO**

Que de conformidad con lo que establece el Acuerdo Gubernativo Número 296- 2015 de fecha veintinueve de diciembre del año dos mil quince, del Presidente de la República, el Ministerio de Desarrollo Social es el responsable de continuar y concluir el proceso de liquidación y disolución del Fondo Nacional para la Paz y su unidad ejecutora de proyectos, en liquidación.



### **CONSIDERANDO**

Que la Constitución Política de la República de Guatemala, garantiza el derecho a la salud sin distinción alguna, indicando además que es un bien público y que por tanto todas las instituciones se encuentran obligadas a velar por su protección.

### **CONSIDERANDO**

Que es obligación del Estado de Guatemala, desarrollar a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación de la salud, así como de coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarle a la población el más completo bienestar físico, mental y social.

### **POR TANTO**

Con base en lo considerado y lo que preceptúan los artículos: 203 y 205 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 51, 52, 54 literales a) y f) 57, 58 y 77 de la Ley del Organismo Judicial.

### **ACUERDA**

Artículo 1. Se reforma el Artículo 3 del Acuerdo Ministerial DS- 4-2016 del Ministerio de Desarrollo Social, el cual queda de la siguiente manera:

Artículo 3. Responsabilidad. El Viceministerio Administrativo y Financiero, del Ministerio de Desarrollo Social, será el encargado de coordinar los trámites administrativos, a efecto que se emitan las políticas y normativas correspondientes para la efectiva liquidación y disolución del Fondo Nacional para la Paz y su Unidad Ejecutora de Proyectos, además



de llevar a cabo todas las acciones para asegurar el efectivo traslado y recepción de los derechos, obligaciones, bienes, activos, pasivos, expedientes administrativos y documentos al Ministerio de Desarrollo Social.

Para alcanzar sus objetivos, los Ministerios, Secretarías y demás entidades de la Administración Central, deberán brindar al Ministerio de Desarrollo Social, la colaboración que la Dirección de Liquidación y Disolución del Fondo Nacional para la Paz y su Unidad Ejecutora de Proyectos, requiera.

Al efecto, la Dirección de Liquidación y Disolución del Fondo Nacional para la Paz y su Unidad Ejecutora de Proyectos debe darle prioridad a la ejecución de proyectos relacionados con la salud pública.

**COMUNÍQUESE,**





## BIBLIOGRAFÍA

Desarrollohumano.org.gt. **Informe nacional de desarrollo humano: Guatemala.** (Consultado: 24 de marzo del 2019).

DUBOS JULES, René. **Medicina evolucionista.** (s.l.i.): Ed. MedEvo, (s.f.).

ESTRADA ARANA, Eva Lorena. **El derecho a la salud, leyes que lo regulan y su incumplimiento en restaurantes.** Tesis de grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2008.

Fondo Nacional para la Paz. **Fondo Nacional para la Paz.** Guatemala: (s.e.), 2006.

<http://prensalibre.com>. **Vida de pacientes peligra por falta de insumos en hospital.** (Consultado: 24 de marzo de 2019).

<http://scielo.sld.cu>. **Educación médica superior.** (Consultado: 15 de febrero del año 2019).

LÓPEZ MAYORGA, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho.** 2ª. ed. Guatemala: Ed. Lovi, 1999.

MERLO, Juan Carlos. **Diccionario de ciencias médicas.** 6ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Dorland, 1979.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **Memoria de labores 2018.** Guatemala: (s.e.), 2018.

OMEBA. **Enciclopedia jurídica.** Tomo XII. Buenos Aires, Argentina: Ed. Driskielisa, 1982.

Organización Mundial de la Salud. **Reducción de la mortalidad materna.** Ginebra, Suiza: (s.e.), 1999.



**PÉREZNIETO CASTRO, Leonel y Ledesma Mondragón, Abel. Introducción al estudio del derecho.** México: Ed. Harla, 1992.

**Real Academia Española. Diccionario de la Real Academia Española.** Madrid, España: Ed. Espasa, 2014.

**URDANETA, Omar. Clima organizacional en institutos de investigaciones del sector salud.** Venezuela: Ed. Revista Venezolana de Gerencia, 2009.

**www.canalantigua.tv. Fonapaz dejó de existir en el 2016, pero continúa su liquidación sin presupuesto.** (Consultado: 19 de enero del año 2019).

**www.elsiglo.com.gt. Crisis hospitalaria, una historia sin fin.** (Consultado: 24 de marzo de 2019).

**www.mides.gob.gt. ¿Qué es desarrollo social?** (Consultado: 24 de enero del año 2019).

**www.mspas.gob.gt. Red metropolitana de servicios de salud.** (Consultado: 24 de marzo de 2019).

**www.prensalibre.com. Hay 11 mil obras de Fonapaz pendientes de liquidación.** (Consultado: 19 de enero del año 2019).

### **Legislación:**

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

**Declaración Universal de los Derechos Humanos.** Asamblea General de las Naciones Unidas. Francia, 1948.

**Convención Americana sobre Derechos Humanos.** Organización de Estados Americanos. Costa Rica, 1969.



**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Asamblea General de las Naciones Unidas. New York, 1976.

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Asamblea General de las Naciones Unidas. Suiza, 1976.

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

**Acuerdo Gubernativo número 408-91.** Presidente de la República de Guatemala Jorge Serrano Elías, 1991.

**Acuerdo Gubernativo número 91-2000.** Presidente de la República de Guatemala Alfonso Portillo, 2000.

**Acuerdo Gubernativo número 310-2000.** Presidente de la República de Guatemala Alfonso Portillo, 2000.

**Acuerdo Gubernativo número 36-2013.** Presidente de la República de Guatemala Otto Pérez Molina, 2013.

**Acuerdo Gubernativo número 296-2015.** Presidente de la República de Guatemala Alejandro Maldonado Aguirre, 2015.

**Acuerdo Ministerial DS-4-2016.** Ministerio de Desarrollo Social. Guatemala, 2016.