

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

**RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ANTE LA
PANDEMIA COVID-19 POR EL MAL MANEJO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS
EN EL MINISTERIO DE SALUD**

NELI MISHEL LÓPEZ LÓPEZ

GUATEMALA, JULIO DE 2023

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

**RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ANTE LA
PANDEMIA COVID-19 POR EL MAL MANEJO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS
EN EL MINISTERIO DE SALUD**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

NELI MISHEL LÓPEZ LÓPEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, julio de 2023

**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 II: Lic. Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV: Br. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V: Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIA: Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Carlos Enrique López Chávez
Vocal: Lic. Roberto Antonio Figueroa Cabrera
Secretario: Lic. Guillermo David Villatoro Illescas

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Carlos Dionisio Alvarado García
Vocal: Lic. Héctor Javier Pozuelos López
Secretario: Lic. Roberto Antonio Figueroa Cabrera

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,
 17 de marzo de 2022**

Atentamente pase al (a) Profesional, **JONATAN DELFINO JIMÉNEZ BOTEQ**, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante **NELI MISHEL LÓPEZ LÓPEZ**, con carné 201514738, intitulado: **RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ANTE LA PANDEMIA COVID-19 POR EL MAL MANEJO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS EN EL MINISTERIO DE SALUD.**

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

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
 Jefe (a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



SAQO

Fecha de recepción 27 / 03 / 2022. (f)

Lic. Jonatan Delfino Jiménez Boteo
 Abogado y Notario



Lic. Jonatan Delfino Jiménez Boteo
Abogado y Notario
Colegiado 19,353



Guatemala 05 de julio del año 2022

Doctor
Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.

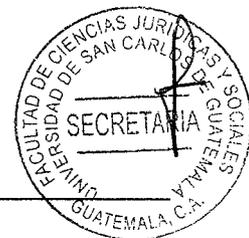


Respetable Doctor:

Respetuosamente me dirijo a usted con el fin de dar cumplimiento al nombramiento en el cual se me designa asesor de tesis de fecha diecisiete de marzo del año dos mil veintidós de la alumna **NELI MISHEL LÓPEZ LÓPEZ**, con el tema: **“RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ANTE LA PANDEMIA COVID-19 POR EL MAL MANEJO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS EN EL MINISTERIO DE SALUD”**, procediendo a emitir el correspondiente dictamen.

- a) La alumna realizó un análisis documental y jurídico. Durante la asesoría, así como en el desarrollo del trabajo de tesis, manifestó sus capacidades de investigación, utilizando las técnicas bibliográfica y documental y los métodos deductivo, inductivo, analítico y sintético, habiéndose realizado la recolección de la bibliografía acorde al tema.
- b) El tema es una contribución científica y se recolectó la información que se presenta de distintas leyes vigentes en la sociedad guatemalteca. Además, se abarcaron las instituciones jurídicas relacionadas con el tema desarrollado, diversas definiciones y doctrinas, así como también el marco legal relacionado con la materia, el cual puede ser de gran utilidad y fundamento para otros trabajos de investigación, habiéndose alcanzado los objetivos propuestos y comprobado la hipótesis formulada.
- c) La estudiante estuvo de acuerdo con las modificaciones indicadas durante la elaboración de la tesis y aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios, los cuales enriquecen el trabajo de investigación, siendo los mismos planteamientos serios y ordenados que demuestran un buen manejo de un propio criterio jurídico.
- d) Con relación a la conclusión discursiva, mi opinión es que es acorde al tema investigado, así como también se utilizó una redacción adecuada y se desarrollaron cuatro capítulos que se relacionan entre sí. También, las citas bibliográficas están concatenadas con la bibliografía. Se hace la aclaración que entre la alumna y el asesor no existe parentesco alguno dentro de los grados de ley.

Lic. Jonatan Delfino Jiménez Boteo
Abogado y Notario
Colegiado 19,353



La tesis que se desarrolló por la sustentante efectivamente cumple con los requisitos que establece 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 emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente

Lic. Jonatan Delfino Jiménez Boteo
Asesor de Tesis
Colegiado 19,353

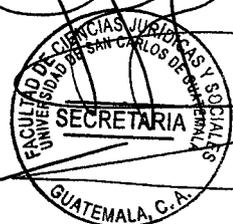
Lic. Jonatan Delfino Jiménez Boteo
Abogado y Notario



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, diecisiete de abril de dos mil veintitrés.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante NELI MISHÉL LÓPEZ LÓPEZ, titulado RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ANTE LA PANDEMIA COVID-19 POR EL MAL MANEJO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS EN EL MINISTERIO DE SALUD. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/SAQO





DEDICATORIA

A DIOS:

Le agradezco a Dios por haberme dado la vida, ser mi fortaleza en los momentos de debilidad, por brindarme una vida llena de aprendizajes y experiencias, guiándome y permitirme haber llegado hasta este momento tan importante de mi formación profesional.

A MI ESPOSO:

Carlos Eduardo Rodas Navas quien me acompaño a lo largo de la carrera, por la motivación y la ayuda que fue sumamente importante, que ha estado conmigo incluso en los momentos difíciles. Este proyecto no fue fácil, estuvo en todo momento le agradezco mucho.

A MIS HIJAS:

Ariana Daniela Rodas López y Mariza Jimena Rodas López, por ser la fuente de motivación e inspiración para superarme cada día más y poder llegar a ser un ejemplo para ellas.

A MI MADRE:

Ana María López Guzmán, quien con su ejemplo de lucha y coraje me enseñó que el verdadero ideal de un ser humano radica en la sencillez de sus acciones.

A MIS HERMANAS:

Brenda Celeste López López y Jaqueline Meliza López López quienes me han apoyado y cuidado en todo momento.

A MIS AMIGOS:

Por confiar y creer en mí y haber hecho de mi etapa universitaria un trayecto de vivencias que nunca olvidaré y sobre todo a Lester Grajeda por su amistad y apoyo.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por abrirme sus puertas y permitirme iniciar los conocimientos, aptitud, carácter y valores para actuar con apego a la ética y a la moral profesional.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, por la formación profesional y ser la sede de todo el conocimiento adquirido en estos años.





PRESENTACIÓN

El tipo de investigación fue cualitativa puesto que se buscó establecer doctrinaria y legalmente las responsabilidades en que han incurrido los funcionarios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, por el mal manejo de los recursos para combatir la pandemia de COVID-19 asignados por el gobierno central, lo cual trajo como consecuencia la muerte de las personas contagiadas con ese virus a pesar que podían haber sido salvadas si los doctores y enfermeras hubieran tenido los insumos y la maquinaria necesaria para atenderlos.

La tesis pertenece al derecho administrativo, puesto que se trata de establecer el tipo de responsabilidades en que incurren a partir de esa jerarquía administrativa; siendo el contexto diacrónico del año 2019 al 2021 y el sincrónico, el tiempo que debían comprarse los insumos médicos, las medicinas y los implementos necesarios para atender a las personas contagiadas con COVID-19 y que por no realizarlo en el plazo debido fallecieron, por lo que los sujetos fueron los pacientes infectados y los funcionarios públicos encargados de dotar de insumos a los hospitales; mientras que el objeto fueron los recursos económicos asignados al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

El aporte académico fue determinar que los funcionarios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social encargados de ordenar la compra de insumos, equipos médicos y medicamentos incurrieron en responsabilidad civil por la cantidad de personas que fallecieron por su negligencia.



HIPÓTESIS

A partir de incumplir con la obligación legal de autorizar la adquisición de medicamentos, instrumentos quirúrgicos, equipos para atender a los pacientes y demás compras necesarias para enfrentar a la pandemia de COVID-19, los funcionarios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social son responsables civilmente de las muertes de los pacientes que ingresaron con síntomas de ese virus, por lo que el Estado debe iniciar un proceso en los juzgados civiles para el resarcimiento a los familiares de los fallecidos por su negligencia al llevar a cabo un mal manejo de los recursos públicos asignados por el gobierno central para el tratamiento o por comprar productos deficientes para los centros de atención de COVID-19 y en los hospitales habilitados para recibir y atender a pacientes con síntomas de ese virus.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Luego de haber obtenido la información necesaria a través de las técnicas de investigación bibliográfica y documental, se utilizaron los métodos analítico, sintético, inductivo y deductivo, para someter a prueba la hipótesis, la cual fue debidamente comprobada, siendo los funcionarios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social los responsables civilmente de las muertes de los pacientes que ingresaron con síntomas de COVID-19, por lo que la Procuraduría General de la Nación debe iniciar un proceso en los juzgados civiles en contra de esos funcionarios para el resarcimiento a los familiares de los fallecidos por su negligencia.



ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo.....	1
1.1. Derecho, Estado y justicia.....	1
1.2. Conceptualización de derecho administrativo.....	5
1.3. Origen histórico.....	7
1.4. Características.....	8
1.5. Ramas.....	9
1.6. Relación del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas.....	10

CAPÍTULO II

2. Principios del derecho administrativo.....	17
2.1. Principio de legalidad.....	20
2.2. Principio del interés público.....	24
2.3. Principio de la buena administración.....	25
2.4. Principio de eficiencia.....	26
2.5. Principio de eficacia.....	27
2.6. Principio de autotutela.....	28
2.7. Principio de subsidiariedad.....	28
2.8. Principio de adecuación.....	30
2.9. Principio de diferenciación.....	31
2.10. Principio de publicidad y transparencia.....	32
2.11. Principio de publicidad.....	32
2.12. Principio de transparencia.....	33
2.13. Principio de prevención.....	34



2.14.	Principio de precaución.....	34
2.15.	Principio de proporcionalidad.....	35
2.16.	Principio de impersonalidad.....	37
2.17.	Principio de imparcialidad.....	39
2.18.	Principio de responsabilidad.....	40
2.19.	Principio de control jurisdiccional.....	41
2.20.	Principio de verdad material.....	42
2.21.	Principio de buena fe.....	43
2.22.	Principio de impulso de oficio.....	45
2.23.	Principio de gratuidad.....	45

CAPÍTULO III

3.	La salud.....	47
3.1.	Concepto.....	48
3.2.	Contextos relacionados con la salud.....	48
3.3.	Diferentes presupuestos básicos relacionados con la salud.....	51
3.4.	Concepción física de la salud.....	53
3.5.	Salud y equilibrio.....	55
3.6.	La salud como desarrollo personal y social.....	55

CAPÍTULO IV

4.	La responsabilidad civil de los funcionarios públicos ante la pandemia COVID-19 por el mal manejo de los recursos económicos en el Ministerio de Salud.....	59
4.1.	Sistema de salud.....	59
4.2.	Responsabilidad civil.....	60
4.3.	Pandemia.....	60
4.4.	Funcionario público.....	61



4.5. Determinación de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos ante la pandemia COVID-19 por el mal manejo de los recursos económicos en el Ministerio de Salud.....	62
---	----

CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	69
BIBLIOGRAFÍA.....	71



INTRODUCCIÓN

El tema de tesis se escogió a partir de la existencia de muchas personas fallecidas a partir del COVID-19, debido a pesar de que el gobierno central entregó al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social suficientes recursos económicos para que equiparan los centros de atención a personas con COVID-19 con los implementos, equipos y personal necesario; sin embargo, los funcionarios de este Ministerio llevaron a cabo un mal manejo de esos recursos, lo que llevó a que estos centros no estuvieran equipados o lo estaban de manera deficiente con las consecuencias de pérdida de vidas humanas por este mal manejo de esos recursos económicos.

El objetivo general que fue debidamente alcanzado fue evidenciar la existencia de responsabilidad civil por parte de los funcionarios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por el mal manejo de los recursos económicos asignados por el gobierno central para enfrentar la pandemia de COVID-19, lo cual generó la muerte de muchas personas por esa negligencia. La hipótesis formulada se comprobó.

La tesis fue elaborada en cuatro capítulos, siendo el primero, referido al derecho administrativo, derecho, Estado y justicia, concepto, origen histórico, características, ramas y relación del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas; el segundo, se orientó a exponer los principios del derecho administrativo: legalidad, interés público, buena administración, eficiencia, eficacia, autotutela, subsidiariedad, adecuación, publicidad, transparencia, prevención, precaución, proporcionalidad, impersonalidad, imparcialidad, responsabilidad, control jurisdiccional, verdad material, buena fe, impulso



de oficio y gratuidad; el tercero, determinó lo relacionado con la salud, concepto contextos de la salud, diferentes presupuestos básicos de la salud, equilibrio y salud y la salud como desarrollo personal y social; mientras que el cuarto, permitió describir los elementos jurídicos que permiten establecer la existencia de responsabilidad civil de parte de los funcionarios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por el mal manejo de los recursos asignados a este Ministerio para enfrentar la pandemia de COVID-19, lo cual trajo como consecuencia la muerte de muchos pacientes, las cuales se hubieran podido evitar si se hubieran utilizado adecuadamente los recursos para la adquisición de equipo médico, insumos, equipos para tratamiento de COVID-19 y medicamentos necesarios a utilizar en los centros de atención.

Se utilizaron los métodos analítico, sintético, inductivo y deductivo, con la finalidad de ordenar la información obtenida, alcanzar los objetivos y someter a prueba la hipótesis; mientras que las técnicas de investigación utilizadas fueron la bibliográfica y la documental.

En esta tesis se recomienda a la Procuraduría General de la Nación que entable demandas por responsabilidad civil en contra de los funcionarios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, con la finalidad que estos lleven a cabo el resarcimiento a los familiares de los pacientes fallecidos debido a la negligencia en el uso de los recursos económicos asignados para combatir el COVID-19, con la finalidad de que respondan judicialmente por esta negligencia, pero que también sirva de ejemplo con la finalidad de que ningún funcionario público lleve a cabo un mal manejo de los fondos públicos, principalmente por los daños y perjuicios que pueden ocasionar contra terceros.



CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

“Es la rama del derecho que lleva a cabo el estudio de la organización, deberes y funciones del Estado y sus instituciones, especialmente de las atribuciones del poder ejecutivo. Su nombre es proveniente del latín *ministrare* que significa manejar los asuntos comunes”.¹

El derecho en estudio se encuentra vinculado a la administración pública como campo de estudio y tiene nexos teóricos y prácticos con disciplinas como la sociología, economía, psicología, ciencias políticas y otras ramas del derecho como el derecho constitucional, penal e internacional.

Además, sostiene siempre un objetivo doble como lo es la garantía de la eficacia de la administración pública y de los distintos procesos involucrados, así como también la protección de los derechos relacionados con los particulares en sus relaciones personales.

1.1. Derecho, Estado y justicia

“En Grecia no existió propiamente una instrumentación que fuera comprensiva de la organización legal que vinculara a los habitantes con el territorio, a pesar de que la idea se

¹ Garrido Falla, Luis Fernando. **Fundamentos de derecho administrativo**. Pág. 86.



encontraba subyacente con la conceptualización de *polis*. Por su parte, los romanos llamaron con el nombre de *civitas* al Estado-ciudad, empleando finalmente la noción de *res pública* para hacer alusión a la existencia propia de la comunidad política”.²

La institucionalización del Estado es constitutiva de la culminación de un proceso que comienza con las principales ciudades italianas durante el Siglo XV, cuando aparece la designación generalizada de toda la organización tanto jurídica como política y su forma de gobierno, pudiendo ser monárquico o republicano.

La consolidación territorial de los Estados tiene que ser operada a partir del Siglo XVII, al lado de la aparición de numerosos sistemas políticos y filosóficos, dando lugar con ello a las más variadas concepciones relacionadas con los asuntos estatales.

El concepto de Estado como la perfecta organización jurídico y política de la comunidad busca el bienestar generalizado y su consideración como un objeto fundamentado en la realidad social y no ideal, constituyendo la base con mayor arraigo en la esfera de las doctrinas que inspiran la filosofía.

El derecho administrativo constituye la rama del derecho público que se encarga del estudio de la organización y de la actuación estatal en sus relaciones legales con los particulares, así como también del control judicial de aquella.

² Acosta Romero, Miguel. **Segundo curso de derecho administrativo**. Pág. 120.

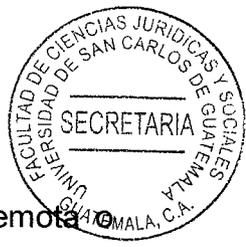


Además, puede anotarse que el Estado no es más que una sociedad políticamente organizada, y no puede existir sociedad alguna sin organización política, siendo la característica fundamental la que hace la distinción del Estado de otras comunidades, de conformidad con la concepción aristotélica, en el sentido de que el Estado se encuentra integrado de manera que no precisa ni depende de otra comunidad para la realización de sus fines.

La comunidad es constitutiva del género próximo del Estado mientras que el calificativo soberanía permite hacer la diferenciación de otras asociaciones, significando la alianza o unión estable y voluntaria de personas para alcanzar el fin común. Lo específico del Estado se encuentra en la cualidad de perfecta o soberana que tiene la comunidad a sí misma.

El Estado es la institución necesaria y fundamental que deriva de la naturaleza del ser humano, siendo su finalidad el establecimiento del orden de la vida y la finalidad sobrenatural del ser humano, tomando en consideración que la persona humana no puede alcanzar la perfección sino se supedita a los medios y fines de la comunidad estatal.

Es de anotarse que el principio que une y otorga coherencia a la organización del Estado es el de autoridad y se mantiene por el intermedio del poder, el cual lleva a cabo sus actuaciones con la finalidad de garantizar el orden social esencialmente a través de la ley, que siempre tiene que ser justa, de acuerdo a la naturaleza de las costumbres de un país determinado.



“El principio generador del ser consiste en la causa eficiente que puede ser remota o próxima. La causa es eficiente o mediata del Estado indica que el mismo consiste en una entidad natural que es producto de la industria del ser humano, quien obedece a la sociabilidad natural y que se lleva a cabo como una obra de la libertad del hombre, obra de razón y virtud. Además, la causa material del Estado se encuentra integrada por el pueblo y el territorio”.³

El pueblo consiste en la unidad que agrupa a los individuos en la idea de un ser común, y se trata de una multitud humana concretada en una Nación debidamente ordenada para una finalidad. Ese conjunto de personas necesita de un territorio que determine la causa material de la existencia del Estado.

Esos elementos se encuentran integrados en una unión que es la causa formal o principio que informa esos elementos y los cambia en el ser estatal. De ese orden aparecen como propios la autoridad y el ordenamiento jurídico positivo.

La función del orden como motivación formal del Estado produce la integración de los diversos elementos materiales que él contiene y se hace necesaria la presencia del poder del Estado que oriente y encamine la acción de la comunidad, dictando para el efecto las normas imperativas. Ese orden, precisa ser determinado en el terreno existencial por medio de una organización tanto jurídica como política cuyos caracteres tienen que

³ Escola, Héctor Alejandro. **Estudios de derecho administrativo**. Pág. 99.



regularse en el ordenamiento jurídico básico que en la actualidad tiene origen constitucional.

En lo que respecta a la motivación final o fin del Estado es el bien común, motivo de ser del Estado. El bien se torna común en el momento en que los individuos tienen que agruparse y actúan como mecanismo de la sociabilidad natural, constituyendo las distintas comunidades de las cuales el Estado constituye la comunidad perfecta. El mismo abarca todo un conjunto de condiciones de carácter social que permiten a los ciudadanos el desarrollo pleno de su propia perfección.

1.2. Conceptualización de derecho administrativo

El derecho administrativo puede conceptualizarse indicando que es el conjunto de reglas relativas a la organización y funcionamiento de los servicios públicos y a las relaciones de estos con los particulares.

Por derecho administrativo se comprende la rama del derecho público interno que se integra por el conjunto de estructuras y principios de la doctrina, así como también por las normas jurídicas reguladoras de las actividades tanto directas como indirectas de la administración pública en lo que respecta al órgano del poder ejecutivo, organización, funcionamiento y control de la cosa pública, sus relaciones con los particulares, servicios públicos y demás actividades estatales.



“Derecho administrativo es el que tiene a su cargo la regulación de la función administrativa, pudiendo anotarse que es la rama del derecho público que determina la administración pública tanto centralizada como paraestatal. Este derecho se encuentra limitado a normar las actuaciones del Estado únicamente en su esfera administrativa, la cual en principio se encuentra bajo el mando del poder ejecutivo”.⁴

El derecho administrativo consiste en una herramienta esencial del Estado de derecho en donde los sucesos sociales y los diversos modelos del Estado han sido los signatarios de los cambios del derecho administrativo. Se erige desde sus orígenes como garantía y límite del poder del mismo.

El ser humano como causa eficiente del Estado y en su condición de ser gregario necesita de la organización social para señalar su proyecto existencial, siendo esa organización fundamental del Estado la que señala una finalidad colectiva y superior que es el bien común.

El mismo armoniza los intereses y garantías individuales en relación con el interés público prevaleciente. El derecho positivo y la limitación de los poderes monárquicos son la expresión esencial del Estado de derecho, siendo el mismo el nuevo paradigma del ejercicio del poder, debido a que impone limitaciones a través de normas del nuevo gobierno revolucionario.

⁴ Alessi, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. Pág. 55.



1.3. Origen histórico

Los orígenes relacionados con el derecho administrativo se remontan a los Siglos XVIII y XIX, con las Revoluciones liberales que derrocaron al antiguo régimen y abrieron las oportunidades al mundo republicano. De esa manera, puede anotarse que es una rama del derecho relativamente joven, que nació al lado de la Declaración de los Derechos Humanos y ante la igualdad de la ley de los ciudadanos. Es decir, surgió al lado del Estado liberal.

Es de anotarse que el primer organismo encargado de ejercerlo fue el Consejo de Estado francés. El mismo, se encontraba encargado de la fiscalización del poder del Estado, debido a que en esa época no se tenía confianza en los jueces que eran provenientes del Antiguo Régimen feudal para que sirvieran de contrapeso único al Estado.

Desde el imperio romano, los Estados monárquicos absolutistas de la Edad Media y el período de la colonización de América señalaron el comienzo de las normas del poder político y de la doctrina. Desde entonces, puede anotarse que ya se encontraba presente la noción de derecho administrativo, a pesar de las limitaciones imperantes, debido a que el poder de los monarcas era ilimitado.

El derecho en estudio ha existido desde el nacimiento estatal. Pero, lo indicado no ha sido suficiente para la creación de una disciplina. Esta época de la monarquía permitió que el derecho administrativo se agotara en un único precepto. En un derecho ilimitado para la



administración no se reconocen los derechos del ser humano frente al soberano, en donde el particular es un objeto del poder estatal, no un sujeto que tiene relación con él. Además, el carácter no obligatorio de las leyes de gobierno y la no positivización estricta de los principios de gobierno en normas separadas y diferentes de las leyes que regían a los particulares, es lo que se explica en cada etapa de la historia del derecho administrativo, y por ende la doctrina nombra este período como un antecedente y no una parte propia de este derecho.

Solamente existe derecho administrativo en un Estado cuando ese conjunto de normas reguladoras de la organización y de la actividad administrativa son obligatorias para las autoridades e integran un cuerpo coherente y sistemático que permita la afirmación de la existencia de una rama especializada del derecho que sea diferente a las ramas del derecho tradicional.

1.4. Características

Las características propias del derecho administrativo son las que a continuación se indican:

- a) Común: “Debido a que sus principios tienen que aplicarse a distintas materias de carácter administrativo y en todas las instancias relativas al Estado”.⁵

⁵ **Ibíd.** Pág. 98.



- b) Autónomo: debido a que el derecho administrativo obedece a sus principios generales.
- c) Local: el derecho en estudio responde claramente a la organización tanto jurídica como política de cada país.
- d) Exorbitante: siendo su ámbito de acción el que excede al derecho privado, en donde se requiere claramente que exista un Estado, debido a que también puede indicarse que se encontrará un derecho administrativo.

1.5. Ramas

Las ramas del derecho en estudio son las que se indican a continuación:

- a) Derecho administrativo orgánico: se encarga del estudio de las formas y de los principios de la administración por igual.
- b) Derecho administrativo funcional: se centra de manera directa en el estudio de la actividad formal estatal, o sea, en sus diversos procedimientos y actos de carácter administrativo.
- c) Derecho procesal administrativo: lleva a cabo el estudio de las normas que rigen la actuación estatal.

- d) Derecho ambiental: se centra en la protección del medio ambiente.
- e) Derecho urbanístico: lleva a cabo el estudio de las normas que rigen la construcción y el diseño de las ciudades.
- f) Derecho aduanero: lleva a cabo el estudio del régimen de aduanas y control sobre las importaciones y las exportaciones de un determinado país.
- g) Derecho migratorio: se centra en las normas estatales reguladoras de la extranjería, así como de la radicación en un país.
- h) Derecho vial: analiza la forma en que el Estado señala las secciones más pequeñas y de ámbito local, o sea los municipios.
- i) Derecho municipal: estudia la forma en que el Estado estudia las secciones más pequeñas y de ámbito local.
- j) Contratación pública: se ocupa de la normativa que rige la entrada de nuevo personal a las labores de la administración pública.

1.6. Relación del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas

El derecho administrativo se relaciona con las siguientes disciplinas jurídicas:

- a) Derecho constitucional: el derecho en estudio surge del derecho constitucional debido a que en un Estado democrático todos los organismos públicos, así como las normas jurídicas que los fundamentan y las diversas funciones que la administración pública lleva a cabo, tienen su origen constitucional. Por su parte, tiene que indicarse que el derecho constitucional indica la estructura y los límites propios del poder estatal, estableciendo para el efecto los derechos y las garantías esenciales de los ciudadanos, señalando las normas básicas de funcionamiento de las instituciones estatales. En dicho sentido, el derecho constitucional establece claramente el marco legal dentro del cual la administración pública tiene que llevar a cabo sus actuaciones.

“El derecho administrativo se ocupa de la regulación de la actividad perteneciente a la administración pública, tomando en consideración los procedimientos administrativos, así como los requisitos para la toma de decisiones y la responsabilidad de los funcionarios públicos. El derecho en estudio también indica los límites y las restricciones a la discrecionalidad de la administración pública, asegurando que las decisiones de la administración pública se encuentren sujetas a un control judicial”.⁶

- b) Derecho internacional: es de indicar que el Estado ya sea dentro o bien fuera de su territorio cumple efectivamente con las actividades administrativas, para lo cual

⁶ García Castillo, Luis Eduardo. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 76.

contempla sus mismos órganos acreditados en el exterior, existiendo varias áreas en las cuales el derecho en mención y el derecho internacional pueden encontrarse relacionados, entre las que se incluyen las que a continuación se indican.

- b.1.) Derecho administrativo internacional: se refiere al conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad administrativa de los organismos internacionales, así como la relación que existe entre estos y los Estados miembros. En dicho sentido, el derecho administrativo internacional se centra en asuntos como la estructura y el funcionamiento de los organismos internacionales, y el estado legal de los funcionarios que trabajan para ellos.
- b.2.) Derecho internacional de la administración: “Es el ámbito que hace referencia a la regulación de las relaciones entre los Estados en el campo administrativo, tomando en consideración la asistencia técnica de los Estados, la gestión de los recursos compartidos y la resolución de las disputas entre los Estados en relación a cuestiones de carácter administrativo”.⁷
- b.3.) Derecho administrativo en el contexto de los tratados internacionales: cuando un Estado celebra un tratado de orden internacional, el derecho en estudio puede ser de importancia para la determinación de la manera en que se tienen que implementar las obligaciones que se encuentran establecidas en el tratado.

⁷ *Ibíd.* Pág. 126.



- c) Derecho civil: la relación surge de los asuntos de las personas naturales, así como de los contratos, el régimen legal privado, las obligaciones, la prescripción y la indemnización se encuentran vinculados al derecho en estudio.

En el ámbito de los contratos, existe una rama del derecho administrativo conocida como derecho administrativo contractual que establece las normas y principios que rigen los contratos que celebra la administración pública con los particulares. En dicho sentido, el derecho en estudio se relaciona con el derecho civil, debido a que en la celebración se tienen que aplicar las normas de derecho privado, como las que se encargan de la regulación y formación del contrato, su ejecución y cumplimiento.

La administración pública puede expropiar un bien de un particular, lo cual implica la necesidad de llevar a cabo una valoración del bien y el pago de la indemnización al propietario. De esa manera tienen que aplicarse las normas de derecho administrativo como derecho civil debido a que se tienen que respetar los procedimientos previstos en la ley y garantizar el derecho a la propiedad y a la indemnización justa.

- d) Derecho procesal civil: la administración pública lleva a cabo sus diversas actividades a través de procesos y procedimientos para la realización de las demandas administrativas, resoluciones, impugnaciones, y la ejecución de resoluciones administrativas, las cuales pueden ser en un determinado momento cuestionadas en los procesos contenciosos administrativos.

El derecho procesal civil tiene a su cargo la regulación del proceso judicial en el que se resuelven los conflictos entre las partes, tomando en consideración aquellos en los que tiene que involucrarse a la administración pública. En dicho sentido, el derecho procesal civil indica las normas y principios que rigen la tramitación de los procesos civiles, las garantías procesales y el régimen de la prueba.

La relación entre ambos campos del derecho es bien estrecha, debido a que el derecho procesal civil tiene que aplicarse en aquellos casos en los que la administración pública es parte de un proceso judicial, mientras que el derecho administrativo proporciona el marco legal que rige la actuación de la administración pública y las relaciones de ésta con los particulares, que pueden ser objeto de adversidades que requieran de la intervención del derecho procesal civil para su solución.

- e) Derecho penal: en la legislación penal existen diversas normas jurídicas que se relacionan con los delitos contra los deberes de función y deberes profesionales y contra la administración pública. El régimen disciplinario administrativo se vincula a lo penal.

Además, el derecho administrativo puede establecer normas jurídicas y procedimientos necesarios para la investigación y sanción de funcionarios públicos que hayan incurrido en delitos o faltas administrativas. Además, el derecho penal

puede ser influyente en la actuación del Estado en el ejercicio de sus funciones, como en la protección de los derechos humanos y la prevención del delito.

- f) Derecho administrativo y derecho tributario: el mismo tiene cercana vinculación con el derecho en estudio, abriéndose paso a paso como una especialidad en materia tributaria con incidencia ya sea con o sin incidencia en la vida económica del país, así como en los presupuestos y en la administración pública.

El derecho en estudio es de importancia en el derecho fiscal debido a que establece los fundamentos legales para la creación y el funcionamiento de los órganos encargados de la recaudación de los impuestos. De esa manera, regula todos aquellos procedimientos administrativos que sean necesarios para la gestión y control de los tributos. Por otro lado, tiene que anotarse que el derecho fiscal tiene influencia en el derecho administrativo en tanto que la administración pública tiene que cumplir con las obligaciones fiscales establecidas en la ley, como pago de impuestos y el cumplimiento de las normas tributarias. Además, el derecho fiscal establece las sanciones que puedan aplicarse en caso de incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de la administración pública.

- g) Derecho administrativo y derecho registral y notarial: el derecho registral integra los entes públicos que constituyen la organización legal del Estado al servicio de la colectividad y de la administración pública. El Registro de la Propiedad de Inmueble, asegura el derecho inmobiliario, registrando para el efecto los derechos reales sobre



inmuebles dándole publicidad de los mismos, los cuales deberán tener un uso
finalidad de la administración pública.



CAPÍTULO II

2. Principios del derecho administrativo

Los principios generales del derecho son referentes al origen y fundamento de las normas, y participan de la idea principal, que les otorga la primacía frente a las restantes fuentes del derecho. Su fundamentan en el respeto de la persona humana o en la naturaleza misma de las cosas. Por ende, se ha destacado que todo principio del derecho lleva consigo la necesidad de su estricta observancia.

A su vez, si bien el sentido o alcance de los principios generales del derecho no ha sido ni es uniforme, ni siempre coincidente, en relación a la necesidad de caracterizarlos, es posible tener coincidencia con la definición de los principios generales del derecho y su designación.

Son principios debido a que constituyen los soportes primarios estructurales del sistema jurídico al que prestan su contenido. Ello, es así debido a que en todo sistema legal existe una cantidad de normas de gran generalidad, las cuales son auténticamente fundamentales, en el sentido de que a ellas pueden vincularse, de manera directa o indirecta, señalándose para el efecto una serie de soluciones expresas del derecho positivo que a la vez pueden efectivamente resolverse, a través de su aplicación, los cuales son casos no previstos, en relación a que dichas normas se regulan de manera implícita.



También, los principios en mención son reglas de carácter general, debido a que tienen trascendencia como preceptos concretos y no se confunden, y son apreciaciones singulares o particulares. Esa cualidad permite que esos principios puedan encontrarse de acuerdo a la realidad, lo cual se presenta siempre como nueva y cambiante.

O sea, los principios generales son de derecho, debido a que se trata de técnicas con buenas intenciones. Ello, a pesar de que habitualmente se tienen que estructurar reglas de derecho, debido a que no cabe duda alguna acerca de que revisten el carácter de las mismas.

Los mismos, cumplen diversas funciones articuladas entre sí y relacionadas con su esencia a su valor preceptivo o a su alcance cognoscitivo para dilucidar el sentido de una norma o dar la razón de ella para llegar a integrar nuevas formulaciones jurídicas.

“Los principios generales de derecho constituyen el fundamento en que tiene que asentarse el ordenamiento positivo en general, la fuente de renovación y de sus funciones esenciales y constituyen la base del ordenamiento positivo. Ellos, no son la consecuencia del ordenamiento positivo sino, por el contrario constituyen su fundamento y orientan la labor de interpretación de las normas de derecho positivo y son la fuente en caso de insuficiencia de ley y de costumbre. Son, de esta forma la fuente inagotable del derecho y el expediente arbitrado para la resolución del problema de las lagunas de la ley”.⁸

⁸ Cruz Calvo, Oscar Enrique. **Principios de derecho administrativo**. Pág. 128.



La importancia de los principios generales del derecho es indiscutible. Ello, debido a que el derecho administrativo se constituye necesariamente sobre el fundamento de un sistema de principios generales que no únicamente suplen las funciones escritas, sino que son los que dan a ésta todo su sentido y presiden toda su interpretación.

Los principios generales del derecho constituyen auténticos cimientos que cumplen la función de ser de utilidad como criterio de interpretación de las normas escritas, de vacíos normativos y de constituir el medio más idóneo para asegurar la unidad dentro de la pluralidad de preceptos que se aplican en la administración.

Debido a la gran cantidad de normas que caracterizan el derecho administrativo, los principios generales del derecho se presentan como un necesario elemento unificador, indispensable para poner orden y aportar claridad y seguridad en la aplicación e interpretación de sus normas e institutos. En el campo del derecho administrativo, esas funciones no se encuentran limitados de forma exclusiva a la interpretación e integración del derecho, sino que los principios obran muchas veces como auténticas garantías que pueden invocar los particulares frente al Estado.

La posición jurídica de la administración se encuentra en buena parte construida sobre las llamadas potestades discrecionales, que suponen en alguna forma una libertad respecto de la ley. A su vez, el sistema de los principios generales se hace inevitable para que dicha libertad no se traduzca en arbitrariedad pura y simple. En dicho sentido todo el derecho se constituye necesariamente sobre un sistema de principios generales de derecho que no



únicamente suplen las fuentes escritas, sino que son las que otorgan a éstas su sentido, unidad y presiden toda su interpretación.

2.1. Principio de legalidad

Impone que la administración pública se encuentre sujeta a la legislación y encuentra su fundamento en la misma. Este principio tiene distintos significados. La acción administrativa no es contradictoria a la ley, debiéndose dar cumplimiento formal y sustancial de la ley.

Además, en el nivel formal, señala la necesidad que la actividad de los poderes públicos encuentre el mismo fundamento de la ley, no pudiendo existir aparato administrativo, ni atribución de los poderes sin fundamento en la ley. En el nivel sustancial, la administración no únicamente tiene que actuar dentro de los límites legales y con fundamento en una disposición de ley, sino a la vez en cumplimiento de una disciplina de carácter sustantivo requerida por la legislación.

Las autoridades administrativas tienen que llevar a cabo sus actuaciones en base a la normativa constitucional, la ley y el derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de conformidad con los fines para los que fueron conferidas.

Tres son las concepciones del principio de legalidad:

- No contradictoriedad: debido a que los reglamentos administrativos no pueden contener normas adversas a las disposiciones de la legislación. O sea, implica la observación del principio de jerarquía normativa debido a que la actuación administrativa, y particularmente las facultades reglamentarias atribuidas por la legislación, observarán la jerarquía normativa regulada constitucionalmente y por las leyes.

El poder reglamentario de las entidades públicas debe respetar las normas de superior jerarquía como son las normas de rango y fuerza legal y las normas constitucionales. En caso de que una norma reglamentaria contravenga una norma de superior jerarquía procederá la realización del control constitucional por parte de los órganos jurisdiccionales.

- En sentido formal: por el cual la administración pública únicamente tiene las facultades que le confiere la ley. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en un órgano diferente.
- En sentido sustancial: por el cual la administración pública tiene que ejercer sus facultades de conformidad con lo que prescribe la legislación. Es deber de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes la actuación que llevan a cabo dentro del ámbito de su competencia y de acuerdo a



los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones. De esa manera el principio de legalidad se define en la relación entre la administración pública y la legislación indicando que la ley es fuente de poder, es indicadora de fines y es el límite del poder.

La administración pública es la encargada de regir sus actos con sometimiento pleno a la legislación, asegurando a los administrados el debido proceso. El principio de legalidad implica el sometimiento pleno de las entidades públicas y de los órganos administrativos a las normas que integran el ordenamiento jurídico nacional, siendo este principio el que encuentra relación con el principio de presunción de legitimidad por el que las actuaciones de la administración pública se encuentran sometidas plenamente a la ley, presumiéndose legítimas, salvo expresa declaración al término ley que debe entenderse en sentido amplio en la Constitución Política y en el resto de las normas emitidas por autoridades legítimas que integran el ordenamiento jurídico.

Las actuaciones de la administración pública por encontrarse sometidas plenamente a la ley se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario. El principio de sometimiento a la ley se relaciona con el principio de presunción de legitimidad, por medio del cual ninguna autoridad administrativa puede dejar de cumplir u oponerse a la ejecución de un acto administrativo, salvo la existencia de un mandato judicial o de una disposición administrativa que deja sin efecto o declara nulo un acto administrativo, en tanto no exista disposición judicial o administrativa expresa no es posible incumplir un acto administrativo.



“Todo acto administrativo se considera valedero en tanto su nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional según corresponda. El principio de legalidad implica que cualquier acción de las autoridades públicas tiene que fundamentarse en una norma legal que por definición emana de la Asamblea Legislativa, o sea del órgano representativo del pueblo elegido libremente por el mismo. La administración pública únicamente puede ejercer las facultades previstas por la legislación, es decir, únicamente puede hacer lo que la ley prescribe y les permite hacer”.⁹

El principio de legalidad en la historia del derecho es correspondiente a una garantía de libertad para el ciudadano. Una autoridad que lleva a cabo sus actuaciones arbitrariamente y sin limitaciones tiene el poder de suprimir las libertades, mientras que un poder público democráticamente subordinado a la ley debe, por definición, respetar la libertad del ciudadano. De allí que el principio de legalidad encuentre su complemento en el principio de libertad para el ciudadano, debido a que una autoridad que actúa de manera arbitraria, sin límites tiene el poder de suprimir las libertades, mientras que un poder público democráticamente subordinado a la ley debe por definición respetar la libertad del ciudadano. De allí, que el principio de legalidad encuentre su complemento en el principio de libertad.

Ninguna persona se encuentra obligada a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe. En particular, en el derecho administrativo, es el principio por

⁹ *Ibíd.* Pág. 190.



el cual la administración pública se encuentra sujeta a la ley y garantiza al ciudadano ~~contra~~ los actos administrativos ilegales. El principio de legalidad garantiza la libertad del ciudadano frente a la arbitrariedad del poder.

De esa manera, en cumplimiento del principio de legalidad, la administración pública únicamente puede ejercer sus facultades previstas por la legislación, es decir, únicamente puede hacer lo que la ley prescribe o le permite hacer. Pero, la ley no siempre puede prever todo lo que la administración puede y tiene que hacer, debido a que se mueve a nivel general y abstracto, estableciendo que se tiene que otorgar un subsidio a los merecedores e identifica criterios de selección en general, teniendo que gestionar situaciones concretas, estableciendo quién en concreto es el más merecedor, lo cual es correspondiente a la discrecionalidad administrativa.

2.2. Principio del interés público

La administración pública desarrolla su actividad orientada a la consecución de fines colectivos que le atribuye al mismo ordenamiento general. El interés público tiene relación con aquello que beneficia a todos. Por ende, es equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. La administración del Estado integrada por los órganos jerárquicamente asume el cumplimiento de los fines del Estado tomando en consideración la pronta y eficiente satisfacción del interés público.



El desempeño de la función pública se encuentra destinado de manera única a servir a los intereses de la colectividad. La función pública se encuentra integrada por el conjunto de arreglos institucionales a través de los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada, siendo esos arreglos los que comprenden normas escritas o informales, estructurales, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficiente al servicio del interés general. Por su parte, los intereses públicos son intereses individuales e indivisibles y necesariamente necesitan una solución unitaria y uniforme.

La observación del interés público implica que las autoridades administrativas tienen el deber de proteger y defender los derechos esenciales de la persona. Esa circunstancia genera el cumplimiento del deber de oficialidad por parte de los órganos públicos en la medida en que existe la necesidad de satisfacer el interés público de resguardar y defender los derechos esenciales de la persona.

2.3. Principio de la buena administración

Implica que la actividad de la administración pública se encuentra necesariamente orientada al cuidado del interés público y tiene que cumplir con los criterios de eficacia y eficiencia. La buena administración pública es una obligación propia de los poderes públicos en cuya virtud el quehacer público tiene que promover los derechos



fundamentales de los seres humanos bajo el fomento de la dignidad del hombre para que las actuaciones administrativas armonicen los criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean debidamente prestadas en un plazo que sea razonable.

Además, tiene que exigirse que la administración pública sea un sujeto eficiente, es decir, mientras una empresa privada lleva a cabo sus actuaciones de manera eficiente si alcanza una determinada ganancia, para la administración pública la misma se encuentra representada por la ganancia social lograda a través de un sacrificio más o menos grande de posiciones subjetivas.

“El buen desempeño establece que la actividad de la administración pública tiene que encontrarse orientada a la consecución del interés público. Para el efecto, la actuación administrativa tiene que guiarse no únicamente por el principio de legalidad, sino también por los principios de eficiencia y eficacia”.¹⁰

2.4. Principio de eficiencia

En relación al principio de eficiencia o economía hace referencia a los medios utilizados por la administración pública en su misma actividad, en donde se indica que una administración es eficiente cuando adopta los medios adecuados y menos costosos para llevar a cabo sus mismas competencias, o sea es una entidad pública que utiliza más

¹⁰ Vandavelde García, Mynor Rodrigo. **Principios administrativos**. Pág. 210.



personal. Por motivos de eficacia y economía, las autoridades pueden coordinar para la realización de acciones relacionadas con la fiscalización conjunta y la realización de encargos de gestión entre sí.

2.5. Principio de eficacia

Es referente a los resultados logrados por la administración pública. Una administración es eficaz si logra alcanzar los resultados que se propone. Todo procedimiento administrativo tiene que lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas.

Ello, en virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos formales, evitando decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán las irregularidades procedimentales que se presenten buscando la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

“Los sujetos del procedimiento administrativo tienen que hacer prevaleciente el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez y no determinen aspectos de importancia en la decisión final, no disminuyéndose las garantías del procedimiento, ni ocasionando indefensión a los administrados”.¹¹

¹¹ Alessi. **Op. Cit.** Pág. 229.

2.6. Principio de autotutela

La administración pública es la encargada de dictar actos que tienen efectos en relación a los ciudadanos y puede ejecutarlos de acuerdo a sus mismas actuaciones, sin perjuicio alguno del control judicial posterior. Por autotutela se comprende la potestad legal que se otorga a las entidades públicas para la ejecución de sus mismos actos sin la necesidad de la obtención de una orden judicial. La autotutela o acción directa es una facultad prevista en la legislación que permite a la administración pública hacerse justicia por sí misma.

Este principio también justifica la creación de los tribunales administrativos que en su actuar pueden emitir actos administrativos que deciden un conflicto de intereses que después se pueden sujetar a un procedimiento de ejecución coactiva. El principio de autotutela encuentra su correlato en la ejecutoriedad del acto administrativo.

2.7. Principio de subsidiariedad

Es el principio social y legal que indica la intervención de los organismos públicos locales, tanto hacia la ciudadanía como hacia las entidades y divisiones administrativas subyacentes, es decir, la intervención de organismos supranacionales hacia los Estados miembros. Ello, tiene que implementarse exclusivamente como un subsidio o como una ayuda en el caso de que el ciudadano o la entidad subyacente no pueda actuar por su cuenta.

“El principio de subsidiariedad establece que las actividades administrativas son llevadas a cabo por la entidad territorial administrativa más cercana a los ciudadanos, pero pueden ser ejercidas por los niveles administrativos territoriales superiores únicamente si pueden hacer que el servicio sea más eficiente”.¹²

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, el principio en mención señala las actividades de gobierno en sus diferentes niveles alcanzando mayor efectividad y control de la población si se efectúan de manera descentralizada. La subsidiariedad supone que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

Es de anotar que el principio de subsidiariedad implica que:

- 1) Las diversas instituciones tanto nacionales como supranacionales tienen que esforzarse por la creación de las condiciones que permitan a los individuos y grupos sociales actuar libremente sin ocupar su lugar en el desempeño de sus actividades. Una entidad de nivel superior no tiene que actuar en situaciones en las que la entidad de nivel inferior en última instancia tiene que actuar.
- 2) La intervención de la entidad de nivel superior tiene que ser temporal y orientada a la devolución de la autonomía de acción a la entidad de nivel inferior.

¹² **Ibíd.** Pág. 241.



- 3) La intervención pública se tiene que llevar a cabo lo más cercanamente posible del ciudadano.

El principio de subsidiariedad potencia el papel de los denominados organismos intermedios que operan en el medio entre el ciudadano individual y el Estado, para la determinación de si son capaces de llevar a cabo una función social o para la satisfacción de una necesidad colectiva, en la cual el Estado tiene que apoyarlos, inclusive financieramente, ocupándose de coordinarlos. De esa manera, el principio de autonomía y descentralización debe tomar en consideración el principio de cooperación legal que rige las relaciones organizativas entre las entidades públicas.

2.8. Principio de adecuación

Es el principio que se refiere a la capacidad de un determinado nivel de gobierno para abordar los problemas subyacentes a las competencias. El principio en estudio indica que la entidad organizativa, potencialmente titular de una potestad administrativa, tiene que contar con una organización adecuada para garantizar el ejercicio efectivo de dicha potestad.

La adecuación debe ser considerada tanto con respecto a la entidad pública, como con respecto a la entidad asociada a otras entidades, para el ejercicio de las funciones administrativas.



El gobierno nacional tiene jurisdicción en todo el territorio de la República, en los gobiernos regionales y en los municipales se tiene en su correspondiente circunscripción territorial existente.

De la combinación del principio en estudio con la subsidiariedad tiene que indicarse que si el ente territorial al que se encomienda una función administrativa no tiene la estructura organizativa para la prestación del servicio es dicha función la que tiene que atribuirse a la entidad administrativa territorial superior.

2.9. Principio de diferenciación

Establece que el legislador, al asignar una potestad administrativa a las entidades públicas u órganos administrativos, tiene que considerar las características de las entidades u órganos administrativos receptores, tales como características demográficas, territoriales, asociativas y estructurales que pueden variar incluso significativamente en la realidad del país.

“Cualquier transferencia o delegación de competencias tiene que ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, administrativos, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos que aseguren su continuidad y eficiencia”.¹³

¹³ Acosta. **Op. Cit.** Pág. 191.



2.10. Principio de publicidad y transparencia

Se trata de dos principios mediante los cuales la administración pública debe permitir que los ciudadanos puedan informarse sobre sus actividades. De hecho, tiene que reconocerse que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a los documentos administrativos.

Pero, no todos los documentos son accesibles, los amparados por secretos de Estado y los indicados por el gobierno con su propio Decreto, entre otros. De la aplicación de estos dos principios se indica el procedimiento para la conformación del acto administrativo como público, así como la iniciación del procedimiento tiene que ser puesta en conocimiento de las partes interesadas y deben dar publicidad a los actos finales del procedimiento, debido a que los interesados tienen derecho a obtener copia de los documentos administrativos.

2.11. Principio de publicidad

La actividad y actuación de la administración es pública, a excepción de que ésta u otras leyes la limiten. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, de manera sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, a través de las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la legislación, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de forma masiva esa información.



Todas esas actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la legislación se encuentran sometidas al principio de publicidad. Los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al ámbito de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere la ley.

Consecuentemente toda información que tenga el Estado se presume pública, debiendo el Estado adoptar las medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la administración pública, siendo el Estado quien tiene la obligación de entregar la información que demande las personas en aplicación del principio de publicidad. La entidad pública designará al funcionario responsable de entregar la información que sea solicitada.

2.12. Principio de transparencia

La transparencia de la actividad administrativa se expresa en la obligación de motivar la disposición administrativa si se niega a la emisión de un pasaporte debiéndose indicar los motivos de la disposición de la denegación, así como la publicidad de los documentos administrativos y de las clasificaciones de los concursos. También, tiene que tomarse en consideración la participación de los particulares en el procedimiento administrativo. La administración pública tiene que comunicar el inicio de un procedimiento a los interesados, quienes pueden presentar observaciones y la documentación en su beneficio en relación al procedimiento sancionador al interesado.



“Dentro del plano de la organización, la transparencia administrativa se encuentra a cargo de las oficinas de las relaciones públicas que buscan la divulgación de información a los usuarios, así como al responsable del trámite que se encuentra sujeto dentro de la administración procesal que el ciudadano pueda identificar y contactar”.¹⁴

2.13. Principio de prevención

También se le llama de acción preventiva y es un principio de la acción administrativa que se resume recordando que se tiene que actuar antes de que se produzca el daño, con la finalidad de que se eliminen los riesgos que ocurran.

La gestión ambiental tiene como finalidades vigilar y evitar la degradación del medio ambiente. Cuando no existe posibilidad alguna de eliminar las motivaciones que la generan se adoptan las medidas de mitigación, recuperación y eventual compensación que sean correspondientes.

2.14. Principio de precaución

En relación al mismo los límites de este y su alcance tiene que ser definidos con respecto al principio de prevención. La aplicación del principio en estudio quiere decir medidas de protección y prevención inclusive cuando no es completamente seguro que un fenómeno

¹⁴ **Ibíd.** Pág. 211.



particular sea nocivo, pero al mismo tiempo tiene que existir una duda científica confiable de que pueda efectivamente serlo.

O sea, de conformidad con este principio, el legislador y la administración pública, en caso de que esta última ejerza facultades discrecionales, se encuentran obligados, cada uno por su parte, a llevar a cabo actuaciones como precaución inclusive ante la presencia de un riesgo potencial.

Este principio opera cuando falta certeza científica sobre el daño y retrasa las intervenciones de un aumento de daño. Es de importancia anotar que su afirmación no tiene que ser traducida de manera alguna en la posibilidad de que se otorgue seguimiento a sugerencias o temores que estén desprovistos de fundamento.

2.15. Principio de proporcionalidad

“Es valedero tanto para el legislador como también para la administración pública en donde tiene que ejercer una discrecionalidad a través de la ponderación de intereses comunes. En aplicación del principio en cuestión, tiene que evitarse que se adopten medidas de protección excesiva e injustificadamente invasivas y restrictivas de las libertades de las personas y, en caso de compresión de las libertades económicas, también discriminatorias de la competencia”.¹⁵

¹⁵ Cruz. **Op. Cit.** Pág. 250.



Para este principio la administración pública llevará a cabo sus actuaciones con sometimiento de los fines establecidos en la legislación, empleando los medios adecuados para su cumplimiento. Reconoce la autotutela de la administración pública, siendo dicha potestad la que tiene que ser ejercida de manera proporcional sin lesionar los derechos fundamentales de los administrados.

Este principio establece que los derechos y libertades de los ciudadanos únicamente pueden limitarse en la medida en que sea necesario para la protección de los intereses públicos.

De conformidad con el mismo, cualquier disposición empleada por la administración pública, especialmente si es desfavorable para el destinatario, tiene que ser necesaria y de acuerdo con la consecución del fin fijado por la legislación.

Siempre que sea posible optar entre varios medios alternativos, todos igualmente adecuados para la consecución del fin, se tiene que preferir el que determine un menor esfuerzo para el destinatario, respetando el justo equilibrio entre los diversos intereses que se encuentren involucrados en el caso específico, especialmente en materia disciplinaria.

En el principio de gradualidad se pueden claramente encontrar una aplicación o, si se quiere, un corolario de importancia del principio de proporcionalidad. Sin embargo, las sanciones tienen que ser aplicadas al incumplimiento calificado como infracción.



2.16. Principio de impersonalidad

Establece el deber de imparcialidad en la defensa de los intereses públicos, limitando las discriminaciones y privilegios indebidamente dispensados a los particulares en el ejercicio de la función administrativa, asimismo, la actuación de los servidores públicos es imputada al Estado. Esas actuaciones no tienen que ser atribuidas a la persona física del servidor público, sino a la persona jurídica del Estado a la que se encuentra ligado.

De esa forma, la impersonalidad en relación a los administrados se fundamenta en la igualdad tanto para los administrados sin discriminación, así como para la impersonalidad respecto de los servidores públicos que están sujetos a situaciones de desplazamiento de personal o término de la relación de servicio civil, siendo su actuar el que se reputa a la identidad pública en donde se hayan prestado servicios, por lo que el cambio de autoridad pública donde prestaron sus servicios se presenta, motivo por el cual el cambio de autoridad pública de ninguna manera lesiona la continuidad en el servicio público de una entidad pública.

No es permitido a los servidores públicos tener privilegios en relación al interés general de la colectividad. De acuerdo a ello, no es posible beneficiar a una persona o grupo de personas en detrimento y perjuicio del interés de toda la colectividad, sin embargo, si se puede beneficiar a una persona o grupo de personas si es en beneficio del interés público de la colectividad.



Además, se tiene que impedir que los servidores públicos se aprovechen de la cosa pública mediante el uso del dinero o de los bienes públicos. El uso del dinero y de los bienes públicos tiene que sustentarse en el interés público de la colectividad, no pudiéndose emplear para el interés propio o de terceros. Los cargos públicos no se encuentran bajo la disposición de cumplir con los beneficios privados sino en garantizar el bien público de la colectividad.

De acuerdo a la administración pública únicamente puede practicar los actos impersonales si esos actos van a propiciar el bienestar común de la colectividad. Es de importancia anotar que es de interés público la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas, por lo que no se afecta la imparcialidad en el momento que se emite una norma para favorecer a un grupo de ciudadanos en la defensa de sus derechos esencialmente, en la declaración de un Estado de emergencia para salvaguardar el derecho a integridad de los ciudadanos.

La impersonalidad proscribire que el interés particular se encuentre por encima del interés público, no siendo interés particular y garantía de los derechos fundamentales. Los actos impersonales se originan en la administración pública, no importando quien los haya practicado. Los actos son de los órganos administrativos más no de los servidores públicos.

La impersonalidad es la cualidad de ser imparcial, en donde las decisiones administrativas que se lleguen a adoptar no responden a intereses personales. El aparato estatal no es



utilizado en beneficio propio o de otros por motivos subjetivos. Este principio permite la explicación de figuras como el nepotismo, el peculado, abuso de autoridad, colusión y discriminación laboral.

2.17. Principio de imparcialidad

La misma consiste en el deber de la administración pública de no discriminar la posición de los sujetos que se encuentren involucrados en su actuación, así como en la búsqueda de los intereses que sean encomendados a su cuidado, en donde la actividad de la administración pública se encuentre encaminada a la realización del interés público y se lleve a cabo con imparcialidad.

La imparcialidad tiene que entenderse como la prohibición de cualquier manera de favoritismo hacia determinados sujetos, así como el igual derecho de todos los ciudadanos a tener acceso a los servicios prestados por la administración pública. Este principio tiene que entenderse como un deber de evitar la desigualdad de trato entre los ciudadanos, tanto como una prohibición de cualquier manera. Se sustenta en el pleno respeto a la justicia.

Las autoridades administrativas actuarán en defensa del interés general, evitando discriminación o diferencia entre los administrados. Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitaria frente al procedimiento resolviendo para el efecto la atención con interés generalizado.



Debido al principio de imparcialidad, las autoridades tienen que actuar tomando en consideración que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tomar en cuenta factores de afecto o de interés general de cualquier clase de motivación subjetiva.

La administración tiene que actuar con objetividad y respeto al principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la subordinación del procedimiento como en las decisiones que adopte. Los hechos y fundamentos de derecho tienen que encontrarse siempre en los actos que lesionen los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen en su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan los recursos administrativos.

Los funcionarios que intervienen en el procedimiento administrativo pueden excusarse y ser recusados cuando medie cualquier circunstancia que pueda comprobarse o lesionar su imparcialidad por interés en el procedimiento en que intervienen o encontrarse afectados en relación a las partes, así como haber dado opinión concreta sobre el asunto que se encuentre en trámite.

2.18. Principio de responsabilidad

Implica que el Estado y las entidades públicas son responsables de los actos que hayan sido cometidos por sus empleados. La autoridad administrativa se encuentra obligada a responder por los daños que hayan sido ocasionados contra los administrados como



consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa, de acuerdo con lo establecido legalmente. Las entidades y sus funcionarios y servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Por su parte, los funcionarios, servidores públicos y las entidades públicas son directamente responsables, de acuerdo con las leyes penales, civiles y administrativas por los actos cometidos por la violación de derechos.

En estos casos, la responsabilidad civil se extiende también a las entidades públicas. Este principio indica que determinados sujetos que desarrollan su actividad en una determinada oficina tienen que dar cuenta de su actividad debido a que son solidariamente responsables con la administración pública por los actos que llevan a cabo.

2.19. Principio de control jurisdiccional

El poder judicial se encarga de controlar la actividad que lleva a cabo la administración pública, de acuerdo a la normativa constitucional del Estado y a las normas legales aplicables. Los procesos constitucionales y los contenciosos administrativos son los procesos judiciales llamados a controlar las actuaciones administrativas de las entidades públicas.

Este principio le otorga tutela jurisdiccional al particular frente a los actos de la administración pública, y contra esos actos siempre es posible la apelación al juez para la



protección de los derechos e intereses legítimos que hayan sido ocasionados en un determinado momento.

Se rige porque todos pueden emprender acciones legales para el resguardo de sus derechos e intereses legítimos. La tutela jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos ante los órganos de la jurisdicción ordinaria siempre se permite contra los actos de la autoridad pública. Esta tutela jurisdiccional no puede ser separada ni limitarse a determinados medios de apelación ni a determinadas categorías de actos.

De acuerdo con este principio toda persona puede emprender acciones legales para el resguardo de sus derechos subjetivos e intereses legítimos, ante un juez ordinario cuando exista una violación de derechos subjetivos donde el juez ordinario, si verifica la violación de un derecho subjetivo, dispone de la nulidad del acto administrativo, o ante un juez administrativo si se ha violado un interés legítimo donde el juez también declara la nulidad del acto administrativo ilegítimo. La acción contencioso-administrativa tiene por finalidad el control jurídico por el poder judicial de las actuaciones de la administración pública sujeta al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

2.20. Principio de verdad material

La administración pública es la encargada de la investigación material en oposición a la verdad formal que rige el procedimiento civil. En el mismo, la autoridad administrativa



competente tiene que verificar plenamente los hechos de utilidad a sus decisiones, para lo cual tiene que adoptar todas las medidas necesarias y autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

La administración se encuentra obligada a ajustarse a la verdad material de los hechos, sin que la obliguen los acuerdos existentes entre los interesados acerca de tales hechos ni la exima de investigarlos, conocerlos y ajustarse a los mismos la circunstancia misma de no haber sido probados por las partes.

2.21. Principio de buena fe

En la relación de los particulares con la administración pública se tiene que presumir el principio de buena fe. La confianza, cooperación y la lealtad en la actuación de los servidores públicos y de los ciudadanos orientarán el procedimiento administrativo. En virtud del principio de buena fe las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

La autoridad administrativa, los administrados y sus representantes o abogados, y en general, todos los que tengan participación del procedimiento llevan a cabo sus correspondientes actos de procedimiento guiados por el respeto mutuo, la colaboración y buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus mismos actos, a excepción de los supuestos de revisión de oficio contemplados legalmente y ninguna



regulación del procedimiento administrativo puede ser interpretada de manera que ampare alguna conducta contra la buena fe de procedimiento.

2.22. Principio de informalismo

La falta de observancia de las exigencias formales no esenciales por parte del administrado, que puedan ser cumplidas después, pueden ser excusadas y ello no interrumpe el procedimiento administrativo. Las normas de procedimiento tienen que ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de manera que sus derechos e intereses no sean lesionados por las exigencias de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que esa excusa no lesione los derechos de terceros o el interés público.

El informalismo es la excusación de la inobservancia por los interesados de la exigencia formal no esencial que pueda ser cumplida con posterioridad. El procedimiento tiene que ser desarrollado con eficacia, de manera que las formalidades que se soliciten sean aquellas necesarias para dejar la constancia indubitada de lo actuado y evitar con ello perjuicios a los particulares.

En el procedimiento en estudio, se tiene que aplicar el principio en favor del administrado, siempre que se trate de la inobservancia de las exigencias formales que no sean esenciales y que puedan en un determinado momento llegar a ser cumplidas.



2.23. Principio de impulso de oficio

La administración pública se encuentra obligada a impulsar el procedimiento en todos los trámites en los que medie el interés público. Por su parte, las autoridades tienen que impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias, por lo que tienen que garantizar el impulso e instrucción de oficio, sin perjuicio alguno de la participación de los interesados en las actuaciones.

2.24. Principio de gratuidad

Los particulares únicamente se encontrarán obligados a la realización de prestaciones personales o patrimoniales en beneficio de la administración pública, cuando la legislación o norma jurídica expresamente lo indique. Por otra parte, este principio también implica que en el procedimiento administrativo las actuaciones llevadas a cabo tengan que practicarse por parte de los órganos de la administración del Estado y serán gratuitas para los interesados.





CAPÍTULO III

3. La salud

La conceptualización de salud no es única y universal debido a que depende de las personas y de los contextos en donde se encuentren. Cada época y contexto llevado a cabo se ha ido edificando, dando a conocer los principales momentos que han supuesto un cambio y avance en el significado del binomio salud-enfermedad deteniéndose en la evolución del concepto de salud y de su percepción, comprendiendo por percepción la visión, el conocimiento y las sensaciones que inspira, así como el uso que se hace del término.

Tanto la salud como la enfermedad no son acontecimientos que sucedan de forma exclusiva en el espacio privado de la vida personal. La calidad de vida, el cuidado y la promoción de la salud, así como la prevención, rehabilitación, problemas de salud y la muerte misma, son acontecimientos del tejido social en el que se encuentra la historia personal.

La salud consiste en un tema de construcción que permite un acercamiento al mundo que nos rodea y es valedera para encontrar una explicación a lo que se percibe. Lo mismo ocurre con el concepto de enfermedad. Además, tiene que indicarse que la conceptualización de salud es dinámico, histórico y cambiante, de acuerdo a la época, la cultura y las condiciones de vida de la población. La idea que tiene la gente de su salud

se encuentra siempre limitada por el marco social en el que llevan a cabo sus diversas actuaciones.

3.1. Concepto

“En un mundo tan complejo como el que se vive en la actualidad en el que la salud es de tanta importancia, los conceptos que se manejan sobre ella son bastante variados y tienen diversas repercusiones, debido a que consisten en visiones de la misma vida, así como actuaciones y planificaciones diferentes. El término salud tiene tres características que hacen bien difícil encontrar una visión única y universal: la primera, puede ser usada en diferentes contextos; la segunda, ser parte de los presupuestos básicos diferentes; y la tercera, resume claramente la vida que se busca alcanzar”.¹⁶

3.2. Contextos relacionados con la salud

Los contextos que se relacionan con el sector salud son los que a continuación se dan a conocer:

- a) Contexto médico-asistencial: es el que se encuentra configurado por la actividad y las diversas necesidades de los profesionales sanitarios que se encuentren dedicados a la asistencia. En el mismo son predominantes los objetivos de curación

¹⁶ Robles Amandi, Víctor Manuel. **Sistema médico, medicina y salud**. Pág. 78.



- d) Contexto económico y político: las necesidades económicas y los diversos puntos de vista políticos configuran otro ámbito de uso del término salud. La perspectiva económica permite ver a la salud como un bien económico e intenta ponerla en relación con otros factores económicos. De esa manera, la percepción individual de la salud se encontrará en relación con el nivel salarial existente, y la demanda de asistencia con los precios o con el sistema de retribución a los médicos. En el nivel político, la salud tiene que ser concebida como el fundamento de la libertad, la democracia, la igualdad, la seguridad, las relaciones internacionales y la estabilidad política.
- Contexto filosófico y antropológico: dicho contexto se encuentra configurado por una concepción global del ser humano. En el mismo se concibe a la salud como el estado más propio y específicamente humano, de conformidad con la idea antropológica que se tenga.
- De esa manera, puede comprenderse a la salud como un estilo de vida autónomo y responsable o bien como la capacidad de realización de los valores más específicamente humanos.
- Contexto ideal y utópico: es el contexto que se encuentra influenciado por las ideas relacionadas con la armonía plena y la calidad de vida de las personas. Puede llegar a incluir todo tipo de deseos y aspiraciones del ser humano, inclusive las potencialidades superiores y las realizaciones más espirituales.



3.3. Diferentes presupuestos básicos relacionados con la salud

Los presupuestos fundamentales relacionados con el sector salud son los que a continuación se indican:

- a) **Neutralistas.** Afirman que no existe necesidad de recurrir a juicios de valor debido a que la salud y la enfermedad son un asunto científicamente empírico. Esa percepción representa el punto de vista biomédico de acuerdo con el cual existen determinados datos anatómicos, fisiológicos o bioquímicos identificables como patológicos o saludables independientemente del contexto socio-cultural.
- b) **Normativos:** son aquellos que mantienen que la salud y la enfermedad son conceptos inevitablemente cargados de valoración sobre lo que se desea, lo útil y lo bueno, de manera que sin hacer referencia a esos valores resulta casi imposible decidir si una particular situación es de salud o de enfermedad. Las mismas únicamente pueden ser definidas en el marco de una cultura particular, de manera que un estado se tiene que calificar de enfermedad porque la cultura respectiva es tomada en consideración como no deseable.
- c) **Diversos ideales sobre la salud:** existen diversas definiciones que buscan aclarar lo que debe entenderse por salud desde el punto de vista de los posibles ideales que genera esa idea. Buscan especificar los aspectos deseables que tienen que ser incluidos en el concepto, y dan origen a definiciones más restrictivas, de acuerdo



sea mayor o menor el número de componentes que se toman en consideración indispensables, desde las que únicamente contemplan aspectos físicos hasta las que incluyen estados sociales. De esa manera se generan cuatro concepciones que son:

- Las que restringen a lo estrictamente corporal: son las que tienen mayor tradición histórica, tomándose en consideración que la medicina desde la antigüedad ha estado centrada en el cuerpo.
- Aquellas que abarcan los factores psíquicos: disfrutar de un bienestar psicológico y tener un comportamiento adecuado, deben ser requisitos de la idea de salud.
- Las que incluyen los aspectos sociales: tomando en consideración la capacidad para llevar una vida socialmente productiva, o al menos poder desempeñar un papel social.
- Ideales utópicos: se encuentran bajo la influencia de las ideas relacionadas con la calidad e integridad de la vida. Reconocen todo tipo de aspiraciones del ser humano.

Todos esos puntos de vista desde los que interpretan la salud hacen ver el problema en conceptualizarla integralmente, debido a que es difícil expresar en una única idea todo lo



que el ser humano busca y es capaz de ser y llevar a cabo, debido a que por lo general las personas siempre se encuentran insatisfechas.

En dicho sentido la percepción de salud siempre tiene una dimensión creativa y utópica, y al mismo tiempo cambiante, que puede ser analizada. Los conocimientos cambian de acuerdo va evolucionando la sociedad que los construye, así como la idea de salud y la enfermedad cambian, al igual que lo hacen las manifestaciones concretas de la enfermedad y lo que se comprende por maneras de enfermarse.

“Las ideas relacionadas con salud y enfermedad han sido siempre unidas, existiendo un binomio de salud y enfermedad que se mantiene y ha experimentado cambios con el tiempo, siendo esencial analizarlos, esencialmente los producidos en la idea de la salud, observándose la forma en que se han integrado y en función de los diversos contextos sociales y de la evolución que ha ido experimentando el concepto de enfermedad”.¹⁷

3.4. Concepción física de la salud

Tanto la salud como la enfermedad en sí mismas son sucesos que le acontecen a los individuos y a las distintas comunidades, siendo también sucesos ecológicos, y por ende, las definiciones de salud no pueden obviar interdependencia. Mientras todos comprenden el significado de enfermedad y se tiene formada una representación de que se ha padecido

¹⁷ Quintana Torres, Ricardo Alberto. **El derecho constitucional a la salud humana**. Pág. 35.



en algún momento, no es tan común la idea de la salud. La salud integra parte de la vida misma, siendo consustancial que se haga una reflexión de su significado. La salud no parece medible, no es tangible. Se tiene que equiparar la vida y no le pueden poner límites.

La medicina antigua contaba con una concepción unitaria y globalizadora del fenómeno de la enfermedad, tomándolo en consideración como algo esencial a la misma naturaleza del ser humano, de manera que cualquier enfermedad era la pérdida de la normalidad. Sin embargo, la medicina moderna le ha ido dando pluralidad al concepto buscando la identificación y diferenciación de los diversos tipos de enfermedades, tomando en consideración la variada sintomatología que aparece en las personas.

Por su parte, el racionalismo ilustrado del Siglo XIX propugnaba la lesión como un elemento definitorio de la enfermedad, lo cual permitió una visión de la misma y dirigir los esfuerzos objetivos de las alteraciones funcionales del organismo. Se comprende a la enfermedad como un proceso con alteraciones locales que provoca trastornos funcionales debidas a causas identificables que siguen una evolución peculiar y constante. Lo que se procura es individualizar las enfermedades infecciosas, así como las de mayor importancia en la época, e identificar los organismos causales de las mismas.

El concepto de salud tiene sentido cuando se le opone al de enfermedad. Entre los dos integran un continuo lineal con determinadas formas. La enfermedad es adversa a la salud, o sea a la misma se le identifica con la vida.



3.5. Salud y equilibrio

“La idea de salud como expresión de equilibrio se ha encontrado siempre presente completando el concepto de oposición a la enfermedad. Con ello, se busca el equilibrio del organismo con todos los agentes que intervienen en su vida. Esa concepción de la salud como equilibrio de factores viene de la antigüedad”.¹⁸

Lo que conserva la salud es el equilibrio de las potencias. Una de las teorías más influyentes que busca explicar la salud como equilibrio interno indica los elementos que integran el universo. En dicho contexto, la salud se comprende como la normalidad y el equilibrio en cuanto a la cantidad y calidad. Además, en los textos antiguos puede observarse que la salud se toma en consideración como el equilibrio entre los elementos que configuran la personas, pero a la vez también muestran la necesidad de mantener el equilibrio con el entorno.

3.6. La salud como desarrollo personal y social

La naturaleza ecológica de los comportamientos plantea la necesidad de promover con frecuencia no tanto la elección de conductas, sino más bien la elección de entornos para vivir mejor o la elección de cambios para vivir mejor o la elección de transformaciones para adaptar los entornos y hacer fáciles las prácticas y estilos de vida saludables.

¹⁸ **Ibíd.** Pág. 78.



La conducta de los individuos tiene una gran importancia al igual que la tiene el medio ambiente, por lo que a la concepción de salud como equilibrio con el entorno tiene que añadirse el concepto de salud como estilo de vida. El término estilo de vida es empleado para expresar el conjunto de conductas que integran el modo de vida, en el que intervienen factores como el ejercicio físico.

Se considera al individuo como el principal, por no decir único, responsable de las consecuencias que tienen para su salud, lo cual lleva al error de excluir del ambiente, así como a la sociedad y a sus instituciones del papel causal en el origen de la enfermedad y de su desigual distribución. Además, en la construcción del concepto de salud todas las ideas son importantes para modelar la representación de actualidad referente a la oposición a la enfermedad, bienestar físico, psíquico y social, capacidad de funcionamiento, equilibrio del entorno y forma de vivir lejos del riesgo.

Es fundamental el medio ambiente y los diversos estilos de vida en el mantenimiento de la salud, pero debe tenerse la posibilidad de aumentar el nivel de salud, adecuando la conducta a través del mantenimiento de un equilibrio interno con el mismo organismo, buscando a la vez un equilibrio con el entorno e interviniendo en el mismo para que sea cada vez mayormente más saludable. O sea, no se trata de una adaptación al ambiente sino de la intervención del mismo ambiente.

La salud es la capacidad de llevar a cabo el mismo potencial personal y responder de manera positiva a la problemática del ambiente. Se considera a la misma como un recurso



para la vida, pero no con una finalidad propia. Es de importancia apuntar que tiene que abandonarse de manera definitiva la concepción de salud como un estado o situación más o menos utópica y abstracta, dando importancia al desarrollo de todas las capacidades individuales de la persona, que se consiguen a través de un proceso permanente y continuo.

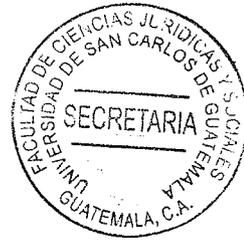
La salud se comprende como una conquista diaria, por lo que puede mejorar con ello la calidad de vida. Lo indicado no consiste en un proceso acabado, en algo determinado que se tiene o no se tiene, sino que se trata de la posibilidad de buscar cada vez mayores posibilidades de obtener beneficios para la salud. No se vive para tener salud, sino que se procura tener la misma con una mayor intensidad. Esa salud, tiene que encontrarse acompañada de un menor grado de enfermedad, debiendo combatir lo antes posible todos los problemas cotidianos que se presenten.

La salud tiene que ser tomada en consideración como algo relativo, que se encuentra contextualizado en la persona y en el momento en el que se está viviendo. Ello, tiene que traducirse en el desarrollo de cada individuo debido a que se encuentra bajo la dependencia del medio ambiente, y no tiene una aplicación de carácter universal. También, tiene que indicarse que si se desconoce el límite de desarrollo de los individuos, siempre puede tratarse del aumento de las capacidades que se tienen.

El ambiente es contributivo al desarrollo de las personas y de ello deriva la importancia que se le otorgue a las acciones para procurar entornos que sean mayormente favorables.



Cada persona cuenta con un nivel de funcionamiento que cambia en relación a su desarrollo. Además, el hecho de que exista la posibilidad de ampliar las capacidades de las personas implica el reto de conseguir que su nivel de funcionamiento aumente y hace que cobren vigencia las conductas para la procuración de su mejoramiento en un ambiente mayormente saludable.



CAPÍTULO IV

4. La responsabilidad civil de los funcionarios públicos ante la pandemia COVID-19 por el mal manejo de los recursos económicos en el Ministerio de Salud

La salud en Guatemala se proporciona a través de un sistema de gobierno y del sector privado, así también se centra en muchos sistemas diferentes de prevención y atención. La Constitución Política de la República de Guatemala la regula, siendo el sistema de atención médica vigente el desarrollado a partir de la guerra civil del país, siendo la misma la que impidió que ocurrieran reformas sociales, especialmente en el sector de salud.

4.1. Sistema de salud

El sistema de salud de Guatemala se integra por un sector público y otro privado. El primero, abarca en primera instancia al Ministerio de Salud y Asistencia Social, el cual proporciona atención médica a la población; mientras que en segundo lugar, se encuentra el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), que le ofrece cobertura a la población vinculada con el trabajo.

Tiene que anotarse la existencia de la sanidad militar que le ofrece a los miembros de las fuerzas armadas y policía servicios de salud, incluyendo a la vez a sus familias. Otras instituciones gubernamentales participan de forma marginal en determinadas actividades de salud.



Un sector de los guatemaltecos recurre al sector privado en busca de atención de su salud. En este sector tienen participación organizaciones de la sociedad civil y religiosas que operan sin fines de lucro. También, existe un sector de seguros privados de salud. Es de anotarse que las organizaciones no gubernamentales ofrecen cobertura a la población.

4.2. Responsabilidad civil

“La responsabilidad civil consiste en la obligación de una persona que tiene de resarcir a otra por los daños que el responsable ha ocasionado, bien como consecuencia de un incumplimiento o bien cuando no existía un vínculo previo. Es la sujeción de una persona que vulnera un deber de conducta impuesto en interés de otro, sujeto a la obligación de reparar el daño producido”.¹⁹

Aunque la persona que responde suele ser la causante del daño, es posible que se haga responsable a una persona diferente del autor del daño, caso en el que se haga mención de la responsabilidad por hechos ajenos, como sucede en determinados casos.

4.3. Pandemia

La pandemia es una enfermedad que se extiende a muchos países y continentes traspasando gran número de fronteras y superando el número de casos esperados,

¹⁹ Bercaitz Gómez, Miguel Ángel. **Responsabilidad civil**. Pág. 133.



persistiendo en el tiempo. Además, lesiona a casi todos los individuos de una localidad o región. La pandemia es una enfermedad o afección por el hecho de encontrarse extendida o que ocasiona muchas muertes y tiene que contar con carácter infeccioso.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha aplicado previamente una clasificación para describir el proceso por el cual un nuevo virus pasa de las primeras infecciones en humanos a considerarse una pandemia. Inicia cuando en la mayoría de los animales están infectados con un virus y en algunos casos en los que los animales infectan a las personas, luego pasa a la etapa en la que el virus inicia a transmitirse de manera directa entre las personas y finaliza con la etapa en la que las infecciones en humanos por el virus se han ido extendiendo por todo el mundo.

4.4. Funcionario público

Un funcionario es la persona que presta sus servicios a la administración pública. Esta persona posee una vinculación con el Estado, así como una relación laboral en la que el funcionario desempeña su trabajo, por cuenta ajena, para el mismo Estado. Ello, debido a que el funcionario público desempeña sus funciones para el Estado, el mismo tiene que contribuir con una retribución para el conjunto de empleados públicos que posee.

El acceso a cualquier puesto de funcionario público implica la superación de una serie de pruebas a las que se les llama oposición. Una vez se pasan estas pruebas y en función del número de plazas ofertadas, aquellos que mejor puntuación hayan recibido en el



cómputo total de las pruebas, así como otras características cualitativas, pueden optar al puesto y obtener su plaza.

Dentro de los funcionarios de esta categoría, existe una serie de clasificaciones, así como grados, que denominan el puesto y el rango que posee cada funcionario dentro de la administración pública. Los funcionarios pueden clasificarse en cuatro tipos que son: funcionario de carrera, funcionario interino, personal laboral y personal eventual.

Para acceder a un puesto de funcionario público es necesario superar una serie de pruebas selectivas a través de las que se podría designar el número de puestos vacantes entre los demandantes interesados. El número de plazas queda establecido cuando el gobierno ofrece lo que se llama oferta de empleo público, estableciéndose el número de plazas vacantes, así como la prueba a llevar a cabo para acceder a ellas.

4.5. Determinación de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos ante la pandemia COVID-19 por el mal manejo de los recursos económicos en el Ministerio de Salud

La pandemia COVID-19 conocida también como pandemia de coronavirus, es una pandemia en curso derivada de la enfermedad causada por el virus SARS.CoV-2. Originalmente fue llamada neumonía de Wuhan, debido a que los primeros casos fueron identificados en diciembre del año 2019 en la ciudad de China de Wuhan, al ser reportados



casos de grupos de personas enfermas con un tipo de neumonía desconocida. La mayoría de los afectados tenía vinculación con trabajadores del mercado mayoristas de mariscos.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), la declaró emergencia de salud pública de importancia internacional el 30 de enero del año 2020, condición que se mantuvo hasta el 5 de mayo del año 2023, cuando la OMS decretó el fin de la emergencia sanitaria. Pero, el curso de la enfermedad se mantiene como condición vigente desde el 11 de marzo de 2020, cuando la OMS informó un elevado número de muertos a nivel mundial.

Pocas semanas antes de la declaración del fin de la emergencia de salud pública de importancia internacional, algunos países ya habían iniciado la transición de su enfoque de salud pública hacia la consideración del SARS-CoV-2 como un virus endémico.

“Al día de hoy han sido contabilizado más de 673 millones de casos de la enfermedad en 260 países y territorios así como 6.74 millones de fallecidos. Por otro lado, para enero de 2023 se han alcanzado 5294 millones de personas vacunadas con al menos una dosis, un 66% de la población mundial. La OMS estima que al menos el 10% de la población alrededor del mundo ya se había contagiado de esta enfermedad, debido al subregistro de casos a nivel mundial”.²⁰

El virus se transmite por lo general de persona a persona a través de pequeñas gotas de saliva que se emiten al hablar, toser o respirar. También, se encuentra documentada la

²⁰ Baudrit Carrillo, María Guadalupe. **La salud mundial**. Pág. 119.

transmisión por aerosoles y se difunde principalmente cuando las personas se encuentran en contacto cercano, pero también se puede difundir al tocar una superficie contaminada y luego llevar las manos contaminadas a la cara o a las mucosas. Su período de incubación suele ser de cinco días, pero puede variar de dos a catorce días. Los síntomas más comunes son fiebre, tos seca y dificultades para poder respirar. Las complicaciones pueden incluir neumonía, síndrome respiratorio agudo o sepsis.

En la Organización Mundial del Comercio (OMC), un grupo de 99 países en vías de desarrollo liderados por India y Sudáfrica, con el apoyo de ONG como Médicos sin Fronteras, pidieron la suspensión temporal de las patentes de las vacunas contra COVID-19 mientras dure la pandemia. A ese pedido se oponen, entre otros países, la mayoría de los integrantes de la Unión Europea, Estados Unidos y Brasil.

Las medidas de prevención recomendadas incluyen lavarse las manos, cubrirse la boca al toser, el distanciamiento físico entre las personas y el uso de máscaras faciales, además del autoaislamiento y el seguimiento para las personas sospechosas de estar infectadas.

La edad así como la presencia de enfermedades crónicas como la diabetes, cardiopatías, enfermedades respiratorias, hipertensión arterial o inmunodeficiencias son factores de riesgo que aumentan la probabilidad de contraer la enfermedad y de llegar a tener complicaciones graves, por lo que se aconseja el confinamiento domiciliario tanto como sea posible. De esa manera, se ha confirmado que los animales pueden contraer COVID-19 al igual que los seres humanos. Para evitar la expansión del virus, los gobiernos han



impuesto restricciones de viajes, cuarentenas, confinamientos, cancelación de eventos y el cierre de establecimientos.

La pandemia ha tenido un efecto socioeconómico disruptivo. Durante el año 2020 y 2021 se cerraron colegios y universidades en más de 124 países, lo que afectó a más de 2200 millones de estudiantes. Aproximadamente un tercio de la población mundial fue confinada y se impusieron fuertes restricciones a la libertad de circulación, lo cual condujo a una reducción drástica de la actividad económica y a un aumento paralelo del desempleo.

Se han desatado maniobras de desinformación y teorías conspirativas sobre el virus, así como algunos incidentes de xenofobia y racismo contra ciudadanos chinos y de otros países del este y sudeste asiático. Debido a la reducción de los viajes y al cierre de numerosas empresas, ha existido un descenso en la contaminación atmosférica.

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

Por su parte, el Código de Salud Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala regula en el Artículo 1: “Derecho a la salud. Todos los habitantes de la República tienen derecho a la prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de su salud, sin discriminación alguna”.



Al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de la República de Guatemala le corresponde formular las políticas y hacer cumplir el régimen legal relacionado con la salud preventiva y curativa y las acciones de protección, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud física y mental de los habitantes del país, así como la preservación higiénica del medio ambiente y la orientación y coordinación de la cooperación técnica y financiera en salud para velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud en casos de emergencia por epidemias y desastres naturales; así como a regir de manera descentralizada el sistema de capacitación y formulación de los recursos humanos del sector de salud.

Durante la fase de prevención se establecieron diversas disposiciones que, en aras de resguardar la salud de los guatemaltecos, limitaron la libre locomoción, el cierre de las fronteras y medidas de seguridad como el uso de la mascarilla obligatoria. Para la implementación de esas medidas se decretó Estado de calamidad por la pandemia COVID-19, agilizándose a la vez los procesos de adquisiciones para poder atender de manera más eficiente a la población guatemalteca. Pero, la agilización de estos procesos puede fomentar la corrupción si no se toman las medidas preventivas que sean mayormente necesarias y favorables.

Además, debido a la pandemia COVID-19, Guatemala ha intensificado el gasto y el gasto contingente para responder a las necesidades urgentes relacionadas con salvar vidas y medios de subsistencia. Para garantizar la eficacia de dicho gasto es necesario tomar consciencia de la vulnerabilidad de los actos de malversación y de corrupción. Las



medidas de gasto de emergencia en respuesta de la pandemia han diferido sensiblemente, y para garantizar las mismas se requieren enfoques específicos.

Aun así, existen algunas lecciones que son comunes, en particular para Guatemala en donde se presentan instituciones bien limitadas y una gestión de gobierno bien débil, sobre todo en materia de sistemas de gestión de las finanzas públicas y prácticas de transparencia fiscal.

El Artículo 3 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos Decreto 89-2002 regula: “Funcionarios públicos. Para los efectos de la obligación de esta Ley, se consideran funcionarios públicos todas aquellas personas a las que se refiere el Artículo 4 de la misma, sin perjuicio de que se les identifique con otra denominación”.

El Artículo 9 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos Decreto 89-2002 regula: “Responsabilidad civil. Genera responsabilidad civil la acción u omisión que con intención o por negligencia, imprudencia, impericia o abuso de poder se cometa en perjuicio y daño del patrimonio público, independiente de la responsabilidad penal que se genere. Los daños y perjuicios provenientes de la responsabilidad civil se harán efectivos con arreglo al Código Civil y demás disposiciones legales vigentes sobre la materia, salvo que la acción civil se decida dentro de la acción penal en forma conjunta”.



La ejecución presupuestaria tiene que llevarse a cabo dentro del marco jurídico vigente y de acuerdo a las buenas prácticas, con la activación de las cláusulas de emergencia cuando se encuentren disponibles. La necesidad de una implementación ágil no quiere decir abandonar los controles del marco de gestión de las finanzas públicas. Por el contrario, los controles tienen que adaptarse y simplificarse para garantizar un trabajo a tiempo completo sin comprometer en ningún momento las salvaguardias.

Todas las transacciones, tomadas en consideración son las que no implican la erogación de efectivo y las transacciones apoyadas por socios para el desarrollo y tienen que registrarse para facilitar un mecanismo integral de seguimiento e información. En todo momento, se tienen que mantener registros de auditoría adecuados para facilitar los procesos de evaluación y valoración.

Entre las limitaciones clave se incluyen en la actualidad la debilidad de los centros de gobierno, la coordinación deficiente de las políticas y su ineficiente planificación, los sistemas fuertes de clientelismo político y la poca capacidad en materia de recursos humanos y sistemas informáticos, siendo fundamental la determinación de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos ante la pandemia COVID-19 por el mal manejo de los recursos económicos del Ministerio de Salud.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Los funcionarios del Ministerio de Salud y Asistencia Social hicieron un uso inadecuado de los recursos financieros aportados por el gobierno central para combatir la pandemia de COVID-19, lo cual llevó a la muerte de muchos pacientes, los cuales murieron porque los productos comprados eran de mala calidad o simplemente no fueron comprados a pesar que se tenía los recursos para realizar las compras; sin embargo, estos funcionarios optaron por no llevarlas a cabo hasta que tuvieran un precio que les favoreciera, con lo cual incurren en responsabilidades civiles porque fueron muertes por negligencia e incumplimiento de deberes.

A partir de la acción dolosa de los funcionarios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la Procuraduría General de la Nación debe deducirle responsabilidades civiles por el fallecimiento de las personas por falta de atención médica, por equipos y medicinas en mal estado o bien por no haber realizado las compras de los insumos necesarios a pesar que tenían los recursos para hacerlo, con la finalidad de resarcir económicamente a los familiares de los fallecidos y garantizar que los funcionarios y empleados públicos tengan conocimiento de que el Estado guatemalteco no permitirá acciones dolosas o culposas en el ejercicio de las funciones públicas en Guatemala.





BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Segundo curso de derecho administrativo**. 5ª. ed. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1989.

ALESSI, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. 3ª. ed. Madrid, España: Ed. Bosch, 1990.

BAUDRIT CARRILLO, María Guadalupe. **La salud mundial**. 3ª. ed. México, D.F.: Ed. UNAM, 2003.

BERCAITZ GÓMEZ, Miguel Ángel. **Responsabilidad civil**. 4ª. ed. Barcelona, España: Ed. Bosch, 1999.

CRUZ CALVO, Oscar Enrique. **Principios del derecho administrativo**. 5ª ed. Barcelona, España: Ed. Ariel, 2005.

DÁVILA CORIAT, Javier Arnoldo. **Pandemias y salud humana**. 5ª. ed. México, D.F.: Ed. Oxford Press, 1997.

ESCOLA, Héctor Alejandro. **Estudios de derecho administrativo**. 3ª. ed. Madrid, España: Ed. Trotta, 1993.

GARCÍA CASTILLO, Luis Eduardo. **Tratado de derecho administrativo**. 8ª. ed. México, D.F.: Ed. Tecnos, 1999.

GARRIDO FALLA, Luis Fernando. **Fundamentos de derecho administrativo**. 6ª. ed. Barcelona, España: Ed. Dykinson, 1997.

MANRIQUE CAMPOS, Irma. **Actividad de los funcionarios públicos**. 4ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1989.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. 16ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 1989.



QUINTANA TORRES, Ricardo Alberto. **El derecho constitucional a la salud humana.** 3ª. ed. Guatemala: Ed. Piedra Santa, 1999.

ROBLES AMANDI, Víctor Manuel. **Sistema médico, medicina y salud.** 4ª. ed. Barcelona, España: Ed. Transición, 2002.

SIMMA WETTER, Billy Arnulfo. **Malversación de fondos de funcionarios.** 9ª. ed. Barcelona, España: Ed. La Ley, 1999.

VANDEVELDE GARCÍA, Mynor Rodrigo. **Principios administrativos.** 3ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Jurídica, S.A., 1989.

Legislación:

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

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

Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.