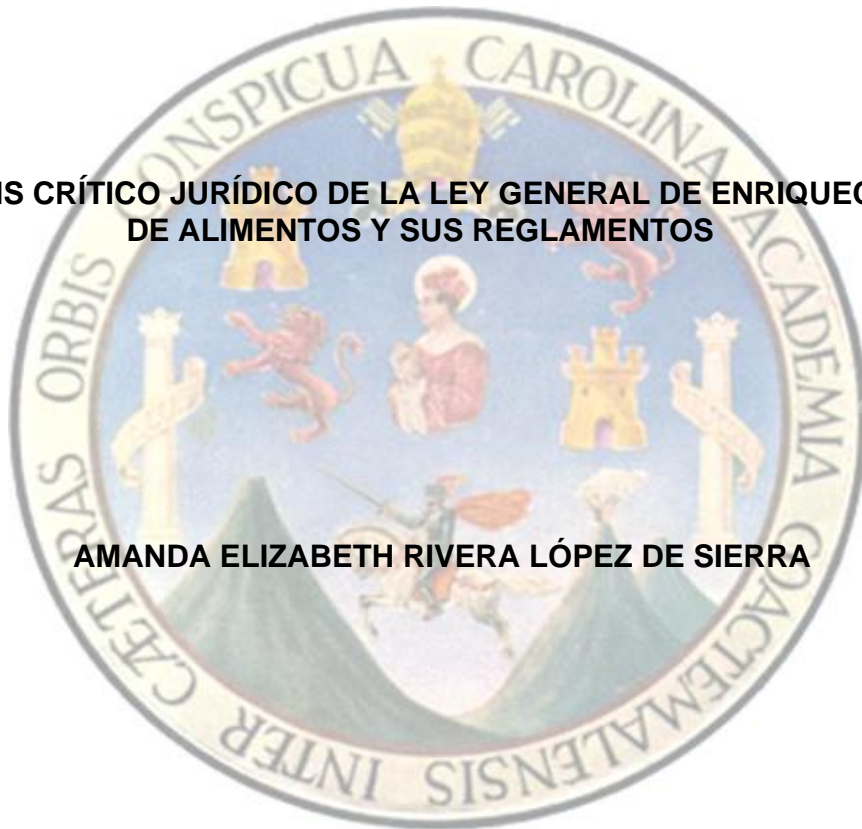


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS CRÍTICO JURÍDICO DE LA LEY GENERAL DE ENRIQUECIMIENTO
DE ALIMENTOS Y SUS REGLAMENTOS**

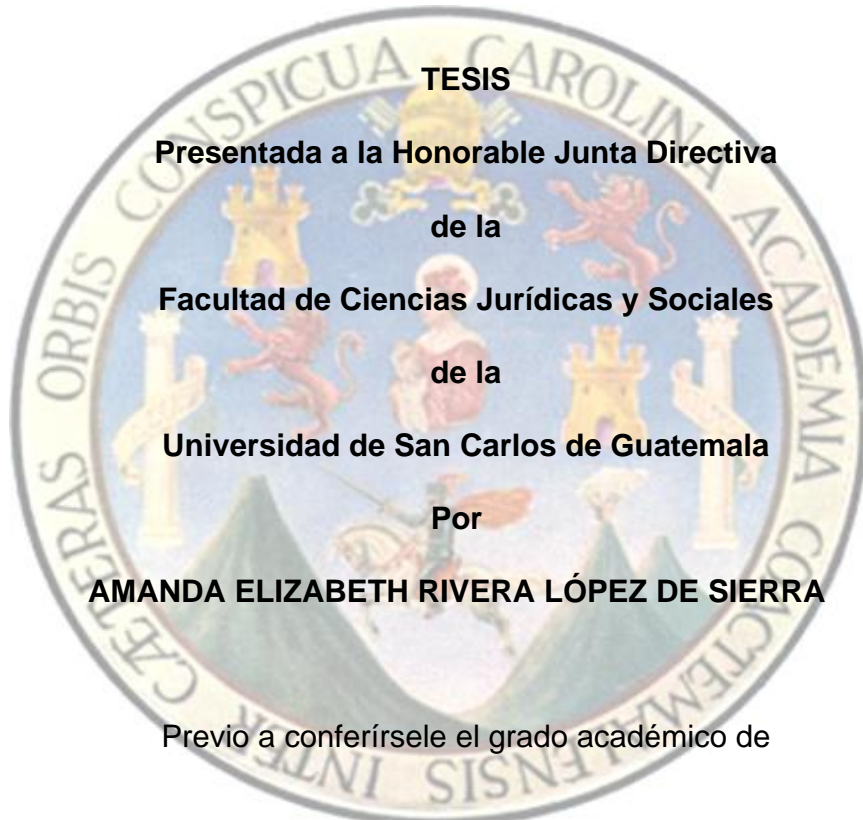
AMANDA ELIZABETH RIVERA LÓPEZ DE SIERRA



GUATEMALA, FEBRERO DE 2009.

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

**ANÁLISIS CRÍTICO JURÍDICO DE LA LEY GENERAL DE ENRIQUECIMIENTO
DE ALIMENTOS Y SUS REGLAMENTOS**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

AMANDA ELIZABETH RIVERA LÓPEZ DE SIERRA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, febrero de 2009.

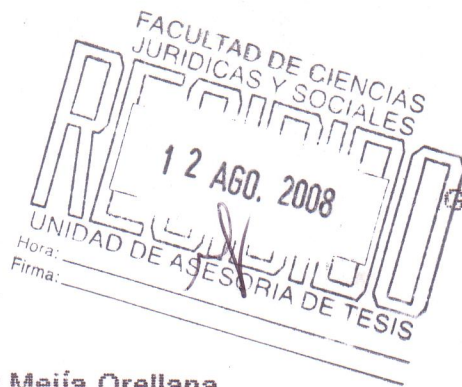
HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

DECANO:	Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br. Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortíz Orellana

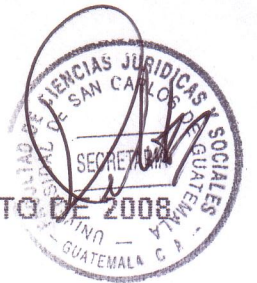
TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL

Primera Fase:	
Presidente:	Lic. Luis Alberto Zeceña López
Vocal:	Lic. Roberto Estuardo Morales Gómez
Secretario:	Lic. Edwin Rueda Masaya
Segunda Fase:	
Presidente:	Lic. Ronan Roca Méndez
Vocal:	Lic. Ronald David Ortiz Orantes
Secretario:	Lic. Menfil Osberto Fuentes Pérez

NOTA: “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).



GUATEMALA, 4 DE AGOSTO DE 2008



Licenciado
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor Decano:

En cumplimiento de la designación que se me hizo como asesor de tesis de la Bachiller, Amanda Elizabeth Rivera López de Sierra, la cual se titula "ANÁLISIS CRÍTICO JURÍDICO DE LA LEY GENERAL DE ENRIQUECIMIENTO DE ALIMENTOS Y SUS REGLAMENTOS", habiendo finalizado la actividad que se me encomendó expongo lo siguiente:

La presente tesis contiene una exposición ordenada del contenido de la misma, la cual consta de cuatro capítulos, en la que se desarrollan aspectos sociales y constitucionales que sirven de fundamento para el estudio del tema.

Realizó una investigación seria tomando en cuenta aspectos doctrinales relacionados con el tema, cumpliendo en cada apartado de su tesis con hacer una exposición documentada y aportando la experiencia que obtuvo cuando laboró en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Es de advertir que la Bachiller Rivera López de Sierra, aceptó la orientación que el suscrito recomendó en algunas ocasiones, y la bibliografía en que se sustentó el trabajo me parece adecuada para su desarrollo.

Por las razones anteriores y la seriedad con que fue abordado el trabajo, estimo que la tesis en cuestión llena los requisitos que establece el reglamento de la materia y puede ser aceptado para sustentar el examen correspondiente, previo a su graduación.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para suscribirme del señor Decano, su deferente servidor,


Lic. Julio Enrique Roca Roca
8ª. Calle 3-06 zona 7
Colegiado 1554
JULIO ENRIQUE ROCA ROCA
ABOGADO Y NOTARIO



UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, dieciocho de agosto de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) JULIA BARRIOS DE MENEGAZZO, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante AMANDA ELIZABETH RIVERA LÓPEZ DE SIERRA, Intitulado: "ANÁLISIS CRITICO JURIDICO DE LA LEY GENERAL DE ENRIQUECIMIENTO DE ALIMENTOS Y SUS REGLAMENTOS".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, *asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para el Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, 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, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes"*.


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
CMCM/ragm



Guatemala, 22 de agosto de 2008.

Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.

Respetable Licenciado Castro Monroy:

Atentamente me dirijo a usted, para hacer de su conocimiento, que cumpliendo con la resolución emitida por esa Unidad, revisé el trabajo de tesis de la Bachiller AMANDA ELIZABETH RIVERA LÓPEZ DE SIERRA, titulada "ANÁLISIS CRÍTICO JURÍDICO DE LA LEY GENERAL DE ENRIQUECIMIENTO DE ALIMENTOS Y SUS REGLAMENTOS."

Considero que la investigación realizada por la Bachiller Rivera Lopez de Sierra, sobre esa importante institución jurídica, satisface los requerimientos reglamentarios exigidos, usó la metodología adecuada, el contenido además de profundizar el tema, es de su pleno conocimiento; las conclusiones y recomendaciones permiten una contribución científica del tema, la bibliografía consultada es apropiada al trabajo efectuado, por lo que al emitir dictamen favorable, apruebo el trabajo de tesis, para ser discutido en su examen público.

Sin otro particular, me suscribo con las muestras de mi estima y consideración;

Licenciada Julia Elizabeth Barrios de Menegazzo
Abogado y Notario colegiada 1920.
11 calle 10-38, zona 1, ciudad. Tel.22512638.

Julia Barrios de Menegazzo
ABOGADO Y NOTARIO

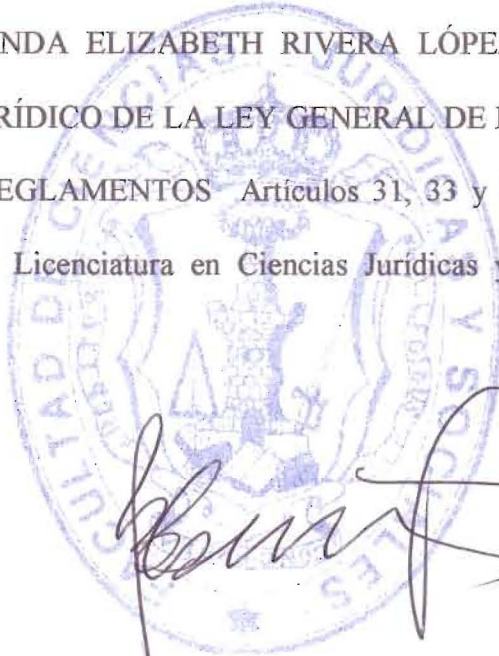


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veinte de noviembre del año dos mil ocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante AMANDA ELIZABETH RIVERA LÓPEZ DE SIERRA, Titulado ANÁLISIS CRÍTICO JURÍDICO DE LA LEY GENERAL DE ENRIQUECIMIENTO DE ALIMENTOS Y SUS REGLAMENTOS Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh



DEDICATORIA

- A DIOS:** Supremo creador que ha bendecido mi camino.
- A MIS PADRES:** Armando Enrique Rivera López,
María M. López. Q.E.P.D.
Sea una honra a su memoria.
- A MI ESPOSO:** Alfonso Sierra Samayoa, por su amor,
comprensión y apoyo
- A MIS HIJOS:** Lissette Carolina Sierra Rivera
Alfonso Estuardo Sierra Rivera
por su amor y ser parte esencial de mi vida.
- A MIS HERMANOS:** Por su cariño y apoyo.
- A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO:** Gracias por su colaboración.
- A LOS LICENCIADOS:** Oscar Humberto Vásquez Oliva,
Gustavo Adolfo Mendizabal M., Ronny Patricio Aguilar G., Julio Roca Roca, Julia de Menegazzo, Libby Magda Tobías y Carmen Elena Girón Pereira.
- A MIS AMIGOS:** Por la amistad que me brindan y por compartir este momento conmigo.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Antecedentes históricos.....	1
1.1 Información histórica con relación a los productos alimenticios de: sal, azúcar y harina de trigo, fortificados a nivel nacional.....	3
1.2 Comisión de nutrición y alimentos.....	6
1.3 Comparación con la comisión nacional para la fortificación, enriquecimiento o equiparación de alimentos.....	7
1.4 Disposiciones legales sobre la fortificación y enriquecimiento de los productos: sal, azúcar y harina.....	8
1.4.1 Sal con yodo.....	8
1.4.2 Azúcar con vitamina A.....	10
1.4.3 Harina de trigo con hierro.....	12

CAPÍTULO II

2. Aspectos fundamentales.....	13
2.1 Punto de vista socio político.....	13
2.1.1 Los grupos de presión.....	13
2.1.1.1 Grupos de interés y grupos de presión.....	14
2.1.2 Conducta de los grupos de presión.....	18
2.2 Punto de vista jurídico-político.....	27

Pág.

2.2.1	Las normas constitucionales.....	27
2.2.1.1	Antecedentes.....	28
2.2.1.2	La teoría positivista de la norma fundamental, la constitución en sentido lógico-jurídico y jurídico-positivo.....	29
2.2.1.3	Otras concepciones.....	30
2.2.1.4	Supremacía de la constitución.....	33
2.2.1.5	Origen del principio de supremacía.....	35
2.2.1.6	Supremacía material y supremacía formal de la constitución.....	36
2.2.1.7	El principio de la supremacía en la constitución política de la república de Guatemala de 1986.....	39
2.2.2	Normas ordinarias y reglamentarias.....	40
2.2.2.1	Clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de su jerarquía.....	42

CAPÍTULO III

3.	Análisis jurídico del problema.....	47
3.1	Garantías constitucionales sobre salud y la obligación del estado.....	47
3.1.1	Normas constitucionales.....	47
3.2	La función pública y sus características.....	49
3.2.1	Función legislativa.....	53
3.2.2	Función ejecutiva o administrativa.....	54
3.2.3	Función judicial.....	57
3.2.4	Clasificación de las funciones del estado.....	58

3.3	Normas sobre nutrición contenidas en el código de salud e instituciones encargadas de velar por su cumplimiento.....	62
3.4	Funciones de la comisión nacional para la fortificación, enriquecimiento o equiparación de alimentos.....	68
3.4.1	Según la ley general de enriquecimiento de alimentos.....	69
3.4.2	De acuerdo a su práctica administrativa.....	69

CAPÍTULO IV

4.	Análisis crítico jurídico.....	71
4.1	Deficiencias técnicas y legales que presenta la ley general de enriquecimiento de alimentos.....	77
4.2	Incongruencias que presentan los reglamentos de fortificación de alimentos de sal, azúcar y harina en relación a la ley específica.....	79
CONCLUSIONES.....		83
RECOMENDACIONES.....		85
BIBLIOGRAFÍA.....		87

INTRODUCCIÓN

El 24 de noviembre 1992 se publicó en el diario oficial, el Decreto número 44-92 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, dicho instrumento legal tiene por objeto establecer la obligatoriedad del enriquecimiento, fortificación o equiparación de los alimentos necesarios para suplir la ausencia o insuficiencia de nutrientes en la alimentación de la población. Correspondiéndole al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, emitir los reglamentos de los alimentos a fortificar en consulta con el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP).

Dicho cuerpo legal se emitió como consecuencia de estudios realizados por instituciones técnicas especializadas, los cuales demostraron que la población guatemalteca, sufría de deficiencias nutricionales que pueden prevenirse o evitarse con la fortificación, enriquecimiento o equiparación de algunos alimentos y siendo un deber constitucional del Estado velar por el desarrollo integral de la persona, procurándole a través de una alimentación adecuada los nutrientes necesarios para que gocen de buena salud. Para dar cumplimiento a la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, se publicaron los siguientes Acuerdos Gubernativos: Acuerdo Gubernativo número 496-93, Reglamento para la fortificación de la Sal con Yodo; Acuerdo Gubernativo número 497-93, Reglamento para la fortificación del azúcar con vitamina "A" y Acuerdo Gubernativo número 498-93, Reglamento para la fortificación de la harina de trigo.

El tema se aborda con la inclusión de tres capítulos, conclusiones y recomendaciones y la consiguiente cita de fuentes bibliográficas. El primer capítulo establece los antecedentes históricos de los problemas de salud que la población guatemalteca ha sufrido, entre ellos el bocio, ceguera y desnutrición. El segundo capítulo contiene aspectos fundamentales para la

comprensión del tema, los cuales se agrupan en dos áreas: a) Desde el punto de vista socio-político, en el cual se realiza un estudio de los grupos de presión, su clasificación, su conducta y su inclusión en el Estado; b) Desde el punto de vista jurídico-político, en el que se efectúa un estudio sobre las normas fundamentales y las distintas teorías que las explican, así también se incluye el estudio sobre el principio de supremacía de la Constitución, origen y su regulación en la Constitución de 1986. El tercer capítulo contempla el análisis jurídico del problema, para el efecto se estudian las garantías constitucionales sobre salud y la obligación del Estado, la función pública, normas sobre nutrición y las funciones de la Comisión Nacional para la Fortificación, Enriquecimiento o Equiparación de Alimentos.

Con fundamento en los estudios expuestos se plantean algunas conclusiones y recomendaciones, que tienen por objeto establecer las deficiencias de la norma objeto de estudio y las incongruencias que se dan con las normas reglamentarias.

CAPÍTULO I

1. Antecedentes históricos

El control y prevención de la deficiencia de micronutrientes, principalmente de vitamina A, yodo y hierro, han sido incorporados en las metas mundiales relacionadas con la salud y nutrición, debido al mejor conocimiento de las repercusiones que los desordenes o enfermedades que ocasionan; así como por los efectos que éstas deficiencias tienen sobre el crecimiento, desarrollo mental, prevención de enfermedades infecciosas y la conservación de importantes funciones del organismo humano, como son la visión y el metabolismo.

En el mes de septiembre de 1936, período presidencial del general Jorge Ubico, se publicó el Decreto número 1877, que contenía el primer Código de Sanidad, en el cual se recopilaron normas sobre salud que se emitieron en esa época, al cual se le introdujeron las modificaciones que la práctica aconsejaba. Su redacción era sencilla, por ejemplo el Artículo uno de dicho código decía: Se instituye el servicio de sanidad de la república de Guatemala, con el objeto de velar por la salubridad general e higiene pública del país. En esa época, el objetivo primordial del Estado era velar por la salubridad en general, para evitar focos de contaminación ambiental y las enfermedades transmisibles. El Estado no estaba organizado en ministerios, pues correspondía el ejercicio de las acciones sanitarias en el país, a varias instituciones y específicamente a la Dirección General de Sanidad Pública.

El objeto esencial de dichas normas era educar sobre las normas de higiene, enfermedades endémicas, productos medicinales, drogas y estupefacientes, entre otras y el capítulo undécimo contenía normas sobre los comestibles, bebidas y similares, correspondiéndole a la Dirección General de Sanidad velar por las condiciones de pureza, preparación y conservación de los

mismos, con el fin de que estos cumplieran con los requisitos de sanidad adecuados.

Durante la vigencia del Código de Sanidad, las infracciones a las normas de salud eran conocidas y sancionadas por el juez de sanidad (profesional nombrado por el presidente de la República), tal como lo preceptúa el capítulo vigésimo primero, titulado: Organización de los tribunales de sanidad y su jurisdicción.

El Artículo 217 de dicho cuerpo legal establecía que: “El conocimiento y resolución de los juicios de Sanidad corresponde, en la capital, al Juez de Sanidad, en las demás cabeceras departamentales, a los Jefes Políticos y en los puertos a los Comandantes respectivos; los Intendentes de las poblaciones que no sean cabeceras departamentales ni puestos, se consideran como jueces auxiliares de Sanidad.” Sin embargo, ésta figura jurídica estaba en contra posición con lo establecido en el artículo 240 de la Constitución Política de la República de 1965, la que preceptuaba que correspondía a los tribunales la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado; además, que la función judicial la ejerce con exclusividad la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales de jurisdicción ordinaria privativa.

“Guatemala fortificó la sal con yodo a nivel nacional desde 1959. También fue el primer país del mundo que fortificó el azúcar de consumo interno con vitamina A, en 1975.”¹

¹ Informe de organización de las naciones unidas para la agricultura y alimentación, 4.6 **Estado de micronutrientes y fortificación de alimentos** 2003. *pág. 88.*
http://www.bancodealimentosdeguatemala.org.gt/docs/cap_IV.pdf. (3 de marzo de 2008).

El 11 de julio de 1979 se emitió el Código de Salud, Decreto número 45-79, del Congreso de la República, el cual vino a derogar el Código de Sanidad contenido en el Decreto número 1877 y sus reformas.

Dentro de su articulado se trata el tema de la nutrición con el fin de estimular el consumo de aquellos alimentos, que aporten los elementos necesarios al desarrollo normal de los seres humanos. Indicando aquí que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social podía disponer el enriquecimiento, fortalecimiento o equiparación obligatoria de los alimentos que determine para suplir la ausencia o insuficiencia de nutrientes en la alimentación de la población.

Asimismo, se establece en el libro III de dicho cuerpo legal, el procedimiento administrativo para establecer las infracciones y sanciones a aplicar. En éste procedimiento son las autoridades del servicio de salud, en ejercicio de sus funciones, quienes sancionaban administrativamente de conformidad con los procedimientos establecidos; quedando a salvo las acciones u omisiones constitutivas de delitos contra la salud, que serán del conocimiento de los tribunales del orden común. Aquí desaparece la figura de juez de sanidad.

1.1 Información histórica con relación a los productos alimenticios de: sal, azúcar y harina de trigo, fortificados a nivel nacional

Sal con yodo: Existe evidencia de la deficiencia de yodo desde la edad precolombina. En 1952 se reportó un aumento de bocio endémico de 38% a nivel nacional. La fortificación de sal con yodo se hizo en forma obligatoria en 1954 con la publicación del Decreto número 115 y el programa inició en 1959, la encuesta nacional de 1967, la cual demostró que había descendido a 5% el bocio endémico. Posteriormente, como consecuencia del debilitamiento de los programas de fortificación, el bocio endémico se incrementó a nivel nacional a 10.9% en 1979 y 20.4% en 1987. “En éste

último año, la encuesta mostró que únicamente el 12% de la sal estaba yodada.”²

El 16 de febrero de 1998, el matutino el periódico, publica un reportaje sobre la investigación realizada en comunidades del interior, dando a conocer que están infestadas de personas con bocio o güegüecho. La afección puede ocasionar retardo mental, sordomudez, enanismo y deformaciones físicas.

Por la falta de educación, los lugareños desconocen que científicamente está comprobado que el bocio es producto de la atrofia de la tiroides, provocada por la falta de yodo en el organismo y que se previene, localmente, al consumir sal, la cual por ley tiene que estar fortificada con el micronutriente. Tal sintomatología podría desaparecer si el enfermo consumiera las cantidades de yodo que el cuerpo humano requiere cada día. Indicando que, pese a que la fortificación de sal con yodo tiene un costo bajo (el proceso asciende a Q.1.00 por quintal), algunos productores no cumplen con la obligatoriedad de la Ley de Yodización establecida en 1954. No sólo la sal de los pequeños productores no está fortificada, tampoco lo está la de contrabando. Al país llega en forma ilegal producto mexicano distribuido principalmente en Huehuetenango, Quiché, Coatepeque y Tiquisate; producto alimenticio que no tiene yodo.

En 2001, la vigilancia de la fortificación de la sal en hogares, por regiones muestra que en todas las regiones el porcentaje de sal fortificada, en los niveles establecidos, es menor al 40%. “La evaluación de cobertura de hogares con sal yodada reveló que, en los 22 departamentos del país, menos del 70% de los hogares consumen sal yodada en niveles adecuados, igual o mayor a 15 mg. de yodo por Kg. de sal.”³

² **Ibid.** *pág.89* .

³ **Ibid.** *pág. 90.*

Azúcar con vitamina A: “La información disponible indica que únicamente se han realizado dos estudios a nivel nacional que evaluaron la deficiencia de vitamina A, por la Escuela Nacional de Micronutrientes, el primero en 1965-67 y el segundo fue en 1995.”⁴

“En 1975 se inició el programa de fortificación de azúcar con vitamina A, pero a pesar de los resultados el programa se debilitó y 7 años después se suspendió. En 1987 se reactivó el programa de fortificación de azúcar.”⁵

“Este programa se constituía como uno de los más exitosos en Salud Pública y Asistencia Social, sin embargo, preocupaba que en la región Nor Oriente (Izabal, Zacapa, Chiquimula y El Progreso) el 34% de la población, estaba recibiendo azúcar sin fortificar, ello significa la presencia de azúcar cuyo origen se desconocía.”⁶

Harina de trigo con hierro: La situación nutricional de hierro se estimó a través de la medición de hemoglobina. En los países en desarrollo, la anemia es de origen nutricional en la mayoría de los casos y fundamentalmente por deficiencia de hierro. “La situación nutricional de hierro en niños y niñas en edad pre-escolar fue más deficiente en el área rural.”⁷

La deficiencia de hierro radicó en la desigualdad en el consumo de frijol, que en todos los grupos fue la fuente más importante de este micronutriente, el cual es uno de los alimentos básicos en la dieta de la población del área rural. Otros alimentos fuente de hierro fueron la tortilla de maíz, el pan y el huevo. En el Nor Oriente las hierbas constituyen una fuente de hierro.

⁴ **Ibid.** pág. 92.

⁵ **Ibid.** pág. 95.

⁶ **Ibid.** pág. 97.

⁷ **Ibid.** pág. 99

Guatemala ha sido pionero en el mundo en desarrollo en adoptar la adición de hierro y vitaminas del complejo B (tiamina, riboflavina y niacina) a la harina de trigo. El Reglamento original data de los años 60. Con la promulgación de la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, Decreto número 44-92, se inicia también la adición de ácido fólico, convirtiéndose Guatemala y el Salvador en los primeros países en el mundo en reconocer la importancia de este micronutriente en la salud humana.

Sin embargo, la adición se hace en cantidades insuficientes y esta limitante no fue corregida en el Reglamento vigente de la harina de trigo, Acuerdo Gubernativo número 144-2001.

1. 2 Comisión de nutrición y alimentos

El Código de Salud, Decreto del Congreso de la República número 45-79, contempló en el Artículo 109 las acciones que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social debía propiciar para el mejoramiento de la calidad y cantidad de los alimentos, mediante el aprovechamiento racional de los recursos disponibles. Indica así mismo que estimulará el consumo de aquellos alimentos que aporten los nutrientes necesarios para el desarrollo normal de los seres humanos.

Para el cumplimiento de los objetivos señalados en el Artículo descrito, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social organizó varias comisiones, entre las cuales destaca la Comisión de Nutrición y Alimentos que tuvo como función establecer a nivel nacional, deficiencias nutricionales por medio de estudios que le sirvieron de base para la elaboración de 2 documentos:

1. Guía alimentaría para la población en general, la cual contenía los siete pasos para una alimentación sana, y

2. Alimento y amor, que promovía la adecuada alimentación de la población guatemalteca menor de 2 años.

Las experiencias obtenidas en la implementación de los programas de nutrición demandaron la consolidación de los esfuerzos del Estado en esta materia, con el objeto de velar por la salud integral de todos los habitantes del país. Es de ésta manera que se emite el Decreto número 44-92 Ley General de Enriquecimiento de Alimentos y en 1993 se emiten los reglamentos siguientes: Acuerdo Gubernativo 496-93, Reglamento para la fortificación de la sal con yodo; Acuerdo Gubernativo número 497-93, Reglamento para la fortificación de azúcar con vitamina A y Acuerdo Gubernativo 498-93, Reglamento para la fortificación de harina de trigo; así también, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, organizó el Departamento de regulación de alimentos fortificados, para dar cumplimiento a esta ley y sus reglamentos específicos.

1.3 Comparación con la comisión nacional para la fortificación, enriquecimiento o equiparación de alimentos.

La Comisión de Nutrición y Alimentos, fue concebida como una dependencia de carácter técnico para un fin específico y por lo tanto con una duración limitada en el tiempo. En efecto, su principal labor consistió en elaborar los estudios que sirvieron de base para la redacción de manuales y campañas educativas que incentivarán en la población la adopción de buenas prácticas alimenticias. Dicha comisión estaba conformada por personal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, con el apoyo técnico y financiero de la Oficina Panamericana de la Salud y el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá.

La Comisión Nacional para la Fortificación, Enriquecimiento o Equiparación de Alimentos, por el contrario, es una comisión permanente, con funciones

de coordinación y supervisión de los procesos que de manera muy general se señalan en la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos; está conformada por representantes del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Economía, Ministerio de Finanzas Públicas, Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, Ministerio de Gobernación, las gremiales de productores y la Liga del Consumidor.

1.4 Disposiciones legales sobre la fortificación y enriquecimiento de los productos: sal, azúcar y harina

1.4.1 Sal con yodo

El 19 de octubre de 1954 fue publicado el Decreto Gubernativo número 115, instrumento que reconoce en su parte considerativa, la existencia de un problema deficitario en materia de salud, específicamente la detección de innumerables casos de bocio entre la población. El objeto de ésta norma era establecer que la sal común que se consumía en el país debía estar yodada, de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos por la Dirección General de Sanidad Pública.

El 31 de enero de 1956 fue publicado el Decreto Gubernativo número 533, el cual modifica el Artículo 5 del Decreto Gubernativo número 115, que establece que las plantas de yodación debían estar completamente instaladas y funcionando a más tardar el día 31 de mayo de 1956, siendo prohibida la venta e importación de sal que no se encontrara debidamente yodada.

En cumplimiento de la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, fue emitido el Reglamento para la fortificación de la sal con yodo, Acuerdo Gubernativo número 496-93. En su articulado se establece la adición de yodato de potasio a la sal, forma de comercialización, sanciones y establece

que la Comisión Nacional para la Fortificación, Enriquecimiento o Equiparación de Alimentos, resolverá cualquier caso no previsto en el reglamento y se derogan los reglamentos anteriores y cualquier otra disposición que se oponga al mismo.

La disposición contenida en este reglamento sobre que cualquier caso no previsto sería resuelto por la Comisión nacional para la fortificación, enriquecimiento o equiparación de alimentos, afortunadamente fue suprimida en los acuerdos gubernativos emitidos con posterioridad, debido a que se estaba delegando funciones a un ente de carácter mixto, contraviniendo en esta forma el artículo 145 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece que la función pública no es delegable.

El 13 de enero de 2004, fue publicado el Acuerdo Gubernativo número 29-2004, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que contiene el Reglamento para la fortificación de la sal con yodo y sal con yodo y fluor; se establece el nivel de fortificación en forma de yodato y el flúor en forma de fluoruro de sodio, su importación y comercialización, el ámbito de responsabilidad de los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social y del Ministerio de Economía. En las disposiciones finales, indica que cualquier caso no previsto en éste reglamento será resuelto por la autoridad correspondiente del Ministerio de Salud Pública, Asistencia Social y deroga el Acuerdo Gubernativo número 496-93.

Contra los Artículos 1, 4 y 21 del Acuerdo Gubernativo 29-2004, se interpuso acción de inconstitucionalidad general parcial. Esto se debió a que el Artículo 4 del referido Acuerdo Gubernativo no indicaba qué áreas específicas el país no requieren fluor, pues el Ministerio de Salud tiene establecidas las áreas que no lo requieren y aplicar el fluor en forma generalizada, redundaría en problemas de salud a ese sector no especificado de la población y el Artículo 21 que establece la vigencia de

éste Acuerdo y la inconstitucionalidad se plantea en contra de la obligatoriedad de agregar flúor a partir de seis meses de la vigencia de dicho reglamento. La Corte de Constitucionalidad declaró con lugar, parcialmente, la acción de inconstitucionalidad y declarando la inconstitucionalidad de la totalidad del Artículo 21; no así de los Artículos 1 y 4 impugnados, al considerar que las alegaciones del accionante no son fundadas, toda vez que la norma está acorde con lo establecido en el Artículo 96 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al establecer que el Estado debe controlar la calidad de los productos alimenticios; además, organismos internacionales recomiendan la aplicación del programa de fluorización a la sal, por ser un producto de consumo diario, de fácil acceso y cuya fortificación es de bajo costo y de alto beneficios.

En el presente caso existe una laguna legal, en virtud de que se declaró inconstitucional del Artículo 21 del Acuerdo Gubernativo número 29-2004, en el cual se establece la vigencia de dicho acuerdo, con lo cual él mismo no puede ser aplicado.

1.4.2 Azúcar con vitamina A

Las disposiciones legales emitidas para la fortificación del azúcar con vitamina A, han surgido como consecuencia de estudios realizados por organismos internacionales que brindan asesoría técnica y financiera al país, en este caso específicamente al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

En 1974 se publicó el Decreto número 56-74 del Congreso de la República, el cual se sustentó en diversos estudios realizados por organismos técnicos que demostraban claramente que la población guatemalteca sufría de problemas nutricionales serios; tal es el caso de la marcada deficiencia de vitamina A, responsable en última instancia de serias lesiones oculares y

aún de ceguera, entre los guatemaltecos de escasos recursos económicos. El Artículo 8 de dicho Decreto se establece que el comercializar azúcar no enriquecida con vitamina A, da lugar a ser sancionados aplicando el Código de Sanidad.

El Acuerdo Gubernativo número SP-G-105-74 publicado el 12 de mayo de 1975, contiene el Reglamento para el enriquecimiento del azúcar con vitamina A, el cual establece en el Artículo 8 que el azúcar no enriquecida con vitamina A, únicamente podrá dedicarse al mercado de exportación. En el Artículo 11 de dicho Acuerdo, establece que la función de inspeccionar los ingenios para cerciorarse del correcto enriquecimiento del azúcar, corresponde a los inspectores sanitarios y el análisis, al Laboratorio Unificado de Control de Alimentos, dependencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

El Acuerdo Gubernativo número 497-93, Reglamento para la fortificación del azúcar con vitamina A, establece que toda el azúcar para el mercado interno de Guatemala, deberá estar fortificada con vitamina A y el nivel de fortificación, así como la forma de comercialización, también establece que en caso los materiales de fortificación aumenten sus precios, los productores podrán sugerir a la Comisión Nacional para la fortificación, enriquecimiento o equiparación de alimentos, los mecanismos para amortiguar aumentos en el precio del azúcar al consumidor.

El Acuerdo Gubernativo número 1-98, publicado el 5 de enero de 1998, derogó el Acuerdo Gubernativo número 497-93 y preceptuaba en el Artículo 10, que el Gobierno de la República promovería un programa específico para proveer a la población de vitamina A.

El 15 de enero de 1998 fue publicado en el Diario de Centro América, el Acuerdo Gubernativo número 15-98 mediante el cual se restablece la

obligatoriedad de fortificar el azúcar que se consume en el país con vitamina A, y derogaba el Acuerdo Gubernativo número 1-98.

Asimismo, en el Acuerdo Gubernativo número 021-2000, publicado el 7 de enero de 2000, se establece el campo de aplicación y obligatoriedad, garantía y control de calidad, envasado, presentación y sanciones, vigente a la fecha.

1.4.3 Harina de trigo con hierro

Guatemala ha sido pionero en el mundo en desarrollo, al adoptar la adición de hierro y vitaminas del complejo B a la harina de trigo. El Reglamento original data de los años 60. Sin embargo, los niveles de adición eran únicamente para restaurar estos nutrientes a los niveles originales existentes en el grano de trigo.

A través del Acuerdo Gubernativo número 498-93, Reglamento para la fortificación de la harina de trigo, se establecía que toda harina de trigo que se importe o elabore en la república y se utilice en la industria alimenticia y para consumo humano, debería ser enriquecida con micronutrientes de conformidad con los niveles establecidos en el Artículo 2º.

El Acuerdo Gubernativo número 144-2001, Reglamento para la fortificación de la harina de trigo, preceptúa que la harina de trigo y las premezclas o harinas preparadas que se utilicen en el país, deberán estar enriquecidas con tiamina (vitamina B-1) y niacina y fortificada con ácido fólico y hierro. Establece los niveles mínimos en los que deberá ser enriquecida con micronutrientes, del envasado, etiquetado, monitoreo y control, así como disposiciones sobre sanciones. Este Acuerdo deroga el Acuerdo número 498-93 y disposiciones que se opongan a éste Reglamento.

CAPÍTULO II

2. Aspectos fundamentales

En este capítulo se estudian aspectos vitales para entender la complejidad de la problemática que se aborda en el presente trabajo. Este tema tiene relación con aspectos sociológicos como es el estudio de los grupos de presión y de interés, necesarios para entender las relaciones que se dan alrededor de un organismo del Estado cuando intervienen gremiales que representan a determinado sector de la población tomando decisiones que revisten carácter oficial. También es necesario abordar algunas concepciones de tipo doctrinario en relación con la naturaleza y origen de las normas constitucionales para sustentar las afirmaciones y recomendaciones formuladas.

2.1. Punto de vista socio político

Es importante comprender que los sistemas jurídicos son expresión de las relaciones y fenómenos sociales. La Ley General de Enriquecimiento de Alimentos integra a determinados sectores sociales en mecanismos de corte estatal creados para la solución de problemas concretos, que para el presente trabajo revisten suma importancia pues se trata ni más ni menos que la salud de la población de Guatemala. En este sentido, es importante establecer la viabilidad de las soluciones legislativas que el Estado plantea para resolver diversos problemas sociales.

2.1.1 Los grupos de presión

La sociedad se conforma por una pluralidad compleja de grupos, su complejidad deriva de la cantidad de éstos y por los distintos grados de cohesión, así como por los miembros que los conforman. Los grupos

sociales se organizan y actúan persiguiendo finalidades económicas y de diverso tipo, funcionando unas veces como grupos de interés y otras como grupos de presión.

Dentro de un orden democrático, es imposible ignorar la importancia de los grupos de presión, por lo que se hace necesario reconocer su actuación en el proceso político, particularmente en su expresión gubernamental. Sin embargo, deben tomarse las previsiones normativas del caso a efecto que no se entorpezca la labor gubernamental y su actividad reguladora, ya que debe reconocerse que los grupos de presión actúan en defensa de los intereses de los elementos que los conforman y no de la colectividad en general.

Manuel Jiménez de Parga, citado por Jacqueline B. de Celis, sostiene que los grupos de presión son factores desintegradores de la sociedad ya que su influencia y actuar político, responden únicamente a los intereses concretos de un sector de población y no pueden evitar el enfrentamiento con los demás sectores y la consiguiente desmembración social. Jiménez de Parga reconoce que “en la actualidad la democracia, es una democracia de grupos, quien no forme parte de un grupo cualquiera que sea, queda afuera del juego político.”⁸

2.1.1.1 Grupos de interés y grupos de presión

Jacqueline B. de Celis, afirma que el término “grupo de presión”, apareció por primera vez en Estados Unidos de Norte América, entre 1918 y 1928, en campañas de prensa que denunciaban la influencia que ciertos grupos poderosos económicos ejercían en el aparato de Gobierno, describiendo

⁸ De Celis, Jacqueline B., **Prólogo del libro los grupos de presión de las democracias contemporáneas.** pág. 35.

tales acciones “como un neofeudalismo que ponía en peligro los principios más sagrados de nación”.⁹

Siendo su nacimiento polémico, el término “grupo de presión” conservaría corrientemente un sentido peyorativo, lo que no ha sido ningún obstáculo para que la ciencia política lo incluya en su estudio.

La expresión grupo de interés alude a un conjunto de individuos que poseen en común ciertas características y que, conscientes de su identidad común, se organizan para adoptar a partir de sus elementos comunes, una posición concreta y dinámica, capaz de afectar la vida social. El grupo organizado tiene ante el, varias posibilidades de acción, ya que puede utilizar la vía gubernamental pero también puede optar la del compromiso con sus competidores o rivales.

Cuando decide el grupo, intervenir sobre el aparato gubernamental es cuando se convierte en un grupo de presión. De esta manera, se debe hablar de “grupo de interés sólo cuando éste actúa en la estructura social interrelacionándose con otros grupos, reservando la expresión grupo de presión al grupo de interés que ha entrado en acción política.”¹⁰

De lo anterior se infiere que: 1º. Un grupo de presión siempre es un grupo de interés y 2º. El grupo de interés no es necesariamente un grupo de presión, ya que para lograr sus objetivos puede utilizar otras vías, independientemente de la vía gubernamental. Jean Meynaud, refiriéndose a los grupos de presión apunta: “Las luchas emprendidas por una categoría social cualquiera para hacer que las decisiones de los poderes públicos sean favorables a sus intereses”.¹¹

⁹ **Ibid.** pág. 37.

¹⁰ **Ibid.** pág. 48.

¹¹ **Ibid.** pág. 49.

Mario Justo López, en su obra “Manual de Derecho Político”, considera que científica y didácticamente, es acertada la distinción hecha por el profesor Linares Quintana, al establecer que los grupos de interés son aquellos que se forman en torno de intereses particulares comunes, con la finalidad esencial de defenderlos. Esos grupos de interés llegan a ser grupos de presión cuando, en cumplimiento de su propia y específica finalidad, influyen sobre los ocupantes de los cargos de Gobierno, de los partidos políticos o de la opinión pública, concluyendo en que todos los grupos de presión son grupos de interés, pero no todos los grupos de interés son grupos de presión.

El citado autor afirma que los rasgos característicos de los grupos de presión son los siguientes:

- 1) Tienen, por lo común, organización permanente, con órganos propios que los dirigen y representan.
- 2) Sus integrantes, en principio, no son ocupantes de cargos de gobierno.
- 3) El factor que une y reúne sus integrantes es la defensa de un interés común entre ellos y que es particular con referencia a la sociedad global.
- 4) Dividen fuerzas políticas, es decir, se politizan, al desplegar una acción ordenada a ejercer influencia en la adopción de las decisiones políticas; pero no se proponen obtener para sus integrantes los cargos de gobierno ni participan, por ende, en las contiendas electorales.

Los grupos de presión son una representación de intereses homogéneos que aspiran a ejercer influencia. El grupo de presión es fuerte y efectivo cuando persigue fines directos, específicos.

Los partidos políticos son grupos de presión por su parte y combinan grupos heterogéneos; en realidad, una de sus misiones más importantes es la reconciliación de las diversas fuerzas que se dan en una sociedad política

determinada, tienen una función que no es del ámbito de los grupos de interés.

La distinción entre los dos fenómenos aceptada por la doctrina se da cuando un grupo de presión se transforma en partido político, ya que sus objetivos cambian radicalmente: En consecuencia, los grupos de presión son aquellos grupos o asociaciones que intentan influir sobre las decisiones públicas en su propio interés, pero declinando responsabilidad directa en el gobierno. Algunos autores consideran que éste criterio es restringido cuando se aplica a sistemas políticos multipartidistas ya que en éstos siempre habrá partidos débiles que estarán alejados de toda posibilidad de alcanzar el poder, los cuales practicarán métodos de acción parecidos o iguales a los utilizados por los grupos de presión.

Para de Celis, las clasificaciones que la doctrina ofrece no son adecuadas para el análisis desde la perspectiva de la ciencia política, ya que se fundamentan en una concepción sociológica a partir del concepto de interés. Sin embargo, acepta que no hay todavía una base empírica de los grupos de presión. No obstante lo anterior, puede intentarse una clasificación que parta de una concepción de los grupos de presión analizando su dinámica, en este sentido estos pueden ser más o menos eficaces, según los tipos de factores que los conforman y estos pueden ser: intrínsecos y extrínsecos. Se habla de factores intrínsecos cuando se analiza el número de adheridos, la capacidad financiera del grupo y su organización. Los factores extrínsecos pueden frenar o favorecer la eficacia de los grupos de presión.

Para Mario Justo López, la clasificación más importantes y significativa es la que utiliza como elemento diferenciador la naturaleza del interés defendido, entendiéndose por interés el valor que provoca la inclinación del ánimo a su favor y sin confundirlo con el interés material, que es sólo una de las especies del género, presentándola de la manera siguiente:

- 1) De interés relacionado con la actividad social en general: clubes sociales, clubes deportivos, entidades filantrópicas, etc.
- 2) De interés relacionado con la actividad principalmente económica: organizaciones empresarias, organizaciones obreras, organizaciones profesionales.
- 3) De interés relacionado con la actividad educativa: academias, asociaciones culturales, etc.
- 4) De interés relacionado con la actividad religiosa: asociaciones religiosas.
- 5) De interés relacionado con la actividad política propiamente dicha.

2.1.2 Conducta de los grupos de presión

Se ha observado en la dinámica de los grupos de presión, particularmente en los patronos, agricultores y trabajadores, ciertas tendencias que condicionan su eficacia, estas son la especialización y la reagrupación. En la primera, todas las categorías ya enunciadas se organizan según sea el producto cultivado, fabricado o servicio prestado; de ésta manera surgen agrupaciones de productores de trigo, café, banano; en la industria vemos organizaciones de productores de calzado, azúcar, harina, etc. “En la reagrupación, dentro de una misma subcategoría de grupos, existen elementos fundamentales comunes a todos los grupos miembros que posibilitan su reagrupación en organizaciones más grandes y por ende, más fuertes, con lo que se consigue un aumento apreciable de su eficacia ante los niveles de decisión de gobierno.”¹²

La reagrupación puede darse según la profesión o producto elaborado, en este caso se estará ante una reagrupación de tipo vertical y da lugar a la formación de organizaciones que abarcan sectores de producción como el industrial, la agricultura, el comercio, para luego formar una amplia central

¹² López, Mario Justo, **Manual de derecho político**, pág. 180

que lucha por los intereses de todos. Este fenómeno se repite en otras clases de grupos como los trabajadores, profesionales, etc. Existe también la tendencia a reagruparse según sea la división administrativa del territorio, de este modo habrán grupos departamentales, estatales, regionales y nacionales, dependiendo del grado de competencia que tengan los distintos niveles de decisión del Estado.

En realidad, las dos tendencias observadas se combinan para formar una pirámide, que varía en cada país dependiendo, para el caso de la especialización, si se cuenta con una base más o menos ancha de acuerdo con el grado de fraccionamiento que permiten las condiciones del régimen político y para el caso de la reagrupación, si existe en la cúspide de la misma, una agrupación terminal que recubra perfectamente a todos los grupos intermedios o inferiores.

En Guatemala, se ejemplifica con claridad la combinación de las dos tendencias con el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras –CACIF-, el cual reúne a todo el sector productivo del país, lo que lo hace el grupo de presión más fuerte del país con irrefutable éxito en su acción política, esto es, en sus métodos de presión sobre el aparato gubernamental.

Los grupos de presión hacen uso de ciertas técnicas que merecen ser mencionadas. Es prudente hacer notar que los medios de acción y canales de influencia que se describirán en este punto corresponden a aquellos que se ofrecen a todos los grupos de presión en regímenes democráticos.

En los sistemas que permiten la actuación de los grupos de presión y la consideran útil y hasta necesaria, se ofrece una amplia gama de posibilidades a aquellos, inclusive la consulta y la negociación directa entre los órganos de decisión y los grupos de presión. En los países de tradición

democrática se ofrece libertad de acción a los grupos de presión, de tal modo que éstos pueden utilizar legítimamente, desde la propagando hasta la huelga.

En éstas condiciones, los grupos de presión excluyen espontáneamente de sus medios de acción al golpe de estado. La acción de los grupos de presión, “está dirigida ante o contra los órganos y/o individuos que desempeñan un papel importante o determinante en la toma de decisiones, tengan éstos o no la autoridad formal.”¹³

Meynaud presenta el siguiente cuadro de los medios de actuar de los grupos de presión:

- “1) Ensayos de persuasión.
- 2) Amenazas.
- 3) Utilización del dinero.
- 4) Sabotaje a la acción gubernamental.
- 5) Acción directa.”¹⁴

De Celis nos presenta su clasificación así:

- “1) Medios de persuasión.
- 2) Medios de corrupción.
- 3) Medios de intimidación.”¹⁵

Mario Justo López, presenta la siguiente clasificación que él llama manifestaciones de Lobbyng:

- “1) Intentos de influir en la elaboración, trámite y sanción de proyectos legislativos.
- 2) Intentos de influir en los programas y plataformas electorales de los

¹³ De Célis, **Ob.Cit**; pág. 132.

¹⁴ Meynaud, Jean, **Los grupos de presión**, pág. 29.

¹⁵ De Célis, **Ob.Cit**; pág. 134.

partidos políticos.

- 3) Intentos de influir en la nominación y elección de candidatos para ocupar los cargos de gobierno.
- 4) Intentos de influir en el proceso de formación de la opinión pública.”¹⁶

El autor citado señala que los grupos de presión siempre se empeñan en identificar el interés grupal defendido con el bien común de la sociedad global, señalando ésta como la principal característica de su modo de actuar o su dinámica como le llama. En este sentido, abundan los ejemplos en todos los países, particularmente en Guatemala, podemos citar el conflicto surgido entre la Cámara de Comercio y la Asociación Nacional de Avicultores con motivo de la importación de partes de pollo.

Las clasificaciones anteriormente apuntadas, son coincidentes en señalar las estrategias que adoptan los grupos de presión para lograr sus objetivos, pues manejan la opinión pública, dando información a la población de determinado asunto, de acuerdo a sus intereses, y esto muchas veces lo realizan con el objeto de que los funcionarios den marcha atrás en la toma de decisiones que les afecten. Además un medio empleado y directo es la corrupción, utilizando dinero u otras granjerías, esto por ejemplo se utiliza para persuadir a los legisladores, funcionarios y personas del Estado que tienen entre sus funciones la toma de decisiones, que en algunos casos afectan sus intereses de grupo.

Comentario aparte merece el método de influencia denominado Lobbyng, nacido en el régimen político de los Estados Unidos de Norteamérica y que han perfeccionados los grupos de presión norteamericanos. La palabra lobbyng deriva de lobby, que significa pasillo, corredor, antecámara, palabra con la que se designa en el país ya mencionado, las partes del edificio del congreso o de las legislaturas de los estados locales en las que está

¹⁶ López, **Ob,Cit**; pág. 181

Congreso o de las legislaturas de los estados locales en las que está permitido el acceso de personas ajenas a los legisladores, y esa era el área que los representantes de los grupos de presión, a quienes se les llamó lobbyist, desarrollaban su labora de convencimiento.

Las condiciones imperantes en el sistema político norteamericano dentro del cual no existe la diferenciación ideológica, existiendo por consiguiente, un elevado consenso de aceptación del sistema económico y de régimen político, en donde el éxito individual es un fin perseguido por todos; ha permitido la proliferación de los grupos de presión de las más variadas clases.

Para Mario Justo López, el concepto se ha generalizado en Estados Unidos de Norteamérica, al grado de designar la actividad de los grupos de presión con el nombre de lobbyng, cualquiera que sea el régimen político o el sujeto sobre quien se ejerce la influencia, debido a que lo único que les interesa es obtener el objetivo que persiguen.

Para Luis Sánchez Agesta, el problema de la institucionalización o integración de los grupos de presión se plantea como un esfuerzo por encausar públicamente las acciones de éstos, incluso a través de la representación. Hoy los grupos de presión, además de estudiarse ya como parte de las instituciones políticas, encuentran un lugar en el orden constitucional. Prueba de ello es el "Lobbyng Registration Act" en los Estados Unidos de Norteamérica, que controla las actividades de los grupos de presión y establece un registro de representantes y grupos.

Lo anterior demuestra que además de una integración funcional de los grupos de presión, existe un reconocimiento jurídico que puede darse mediante la fórmula norteamericana antes apuntada de presión, sobre los órganos legislativos y su derecho a hacer valer sus pretensiones; o bien puede encausar ésta presencia en órgano consultivo de carácter económico,

profesional educativo, tal el caso de varios países europeos y aparentemente también, el de Guatemala, con instituciones como el desaparecido Consejo de Estado, principalmente el regulado en la Constitución de 1965 y el que creó el Decreto Ley número 65-82 de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Vale la pena conocer el pensamiento del tratadista Pablo Lucas Verdú, quien afirma: Por tanto, el orden jurídico fundamental del Estado contemporáneo, es el resultado del equilibrio entre distintas fuerzas políticas que aceptan ciertos puntos comunes, disienten en otros. El acuerdo, la discusión y el compromiso son fórmulas y caminos prácticos que producen el equilibrio.

De acuerdo con este pensamiento es mucho más importante la integración, inclusión o institucionalización funcional de los grupos de presión ya que como fuerza política, participan dentro de los procesos que conducen al equilibrio traducido éste en derecho, logrando unos más otros menos.

Como se señaló anteriormente, un rasgo característico de los grupos de presión es influir en los órganos que desempeñan un papel importante en la toma de decisiones y tratan de identificar su interés con el bien común de la sociedad, influyendo en el trámite y sanción de leyes, tal es el caso de la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos. Casos en los cuales los grupos de presión influyen en los programas y planes de gobierno, se puede hacer una lista de ellos y como ejemplo se hace referencia a dos casos concretos:

El primer conflicto suscitado entre el Estado y la Asociación de Azucareros de Guatemala, situación que se demuestra con fechas de publicaciones en los medios de comunicación social.

El 6 de enero de 1998, el presidente en funciones Luis Flores Asturias, derogó el Acuerdo Gubernativo 497-93 que contenía el Reglamento para la

fortificación del azúcar con vitamina A, y se emite el Acuerdo Gubernativo 1-98 que elimina la obligatoriedad de fortificar azúcar con vitamina A, y además se establece una cuota de importación de azúcar.

El 9 de enero de 1998, en el matutino Prensa Libre, publica la noticia de “Riesgos en salud si azúcar no tiene vitamina A”. En dicha publicación se hace referencia a que el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) emitieron un comunicado conjunto, en el que declaran que se pone en riesgo de sufrir consecuencias por la deficiencia de vitamina A al 78 % de los guatemaltecos que viven en niveles de pobreza. Las consecuencias las podrían sufrir especialmente niños de 1 a 5 años y las mujeres embarazadas y lactantes, con un impacto en el corto plazo, según dichos organismos.

En esa misma fecha el editorial de dicho matutino en uno de sus párrafos textualmente dice: “Para nadie es un secreto que el sector azucarero del país es uno de los tradicionales beneficiarios de privilegios y que por ello el precio pagado por los consumidores de Guatemala no ha tenido relación con los precios internacionales del producto. Desde la perspectiva económica y política, es correcto permitir el ingreso de azúcar extranjera. Sin embargo, el azúcar producida en Guatemala es enriquecida, por ley, con vitamina A, porque es la forma más barata y al mismo tiempo más efectiva de combatir una serie de males de salud, como son la desnutrición infantil y la salud de las madres, además de la incidencia de enfermedades de la vista.”

El 11 de enero de 1998, el matutino Prensa Libre, publica: “Procuraduría General de la Nación, pide al gobierno restablecer la fortificación del azúcar con vitamina A”. El Procurador General de la Nación, Acisclo Valladares Molina, demandó derogar el Acuerdo Gubernativo 1-98, indicando que al hacer un análisis jurídico, el estudio de la Procuraduría General de la Nación manifiesta que la derogatoria del Acuerdo Gubernativo 497-93 riñe

con la carta magna y subraya que la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, en la cual se establece que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, deberá emitir los acuerdos y reglamentos en consulta con el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, INCAP, no se cumplió al emitir el reciente acuerdo.

Asimismo, advirtió al mandatario y a su gabinete que los actos realizados por funcionarios o empleados públicos en ejercicio de su cargo, en contra de preceptos constitucionales, pueden determinar responsabilidades penales y civiles para los mismos. Destacó que el Estado resulta solidariamente responsable, con los funcionarios que cometan actos violatorios a la Constitución y a las leyes que causen daños y perjuicios a la población.

El 12 de enero de 1998, en Prensa Libre salieron varias publicaciones relacionadas al problema creado con la emisión del Acuerdo Gubernativo 1-98. Ante tal medida, el Procurador de los Derechos Humanos, interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante la decisión gubernamental de eliminar la obligatoriedad de expender el azúcar con vitamina A. Ante tan grave error, el Vicepresidente de la República, Luis Flores Asturias, en rueda de prensa garantiza al consumidor guatemalteco que el programa de fortificación del azúcar con vitamina A continuaría. Otro artículo publicado ese mismo día decía: "Productores piden al Gobierno que derogue el Acuerdo 1-98. La Asociación de Azucareros de Guatemala (AZASGUA), rompió ayer el silencio y exhortó al Gobierno del presidente Alvaro Arzú que derogue el Acuerdo Gubernativo 1-98, por medio del cual se autoriza la importación de 50 mil toneladas métricas de azúcar al año".

Los azucareros, organizados en AZASGUA, solicitan a las autoridades gubernamentales que tomen en consideración los efectos nocivos señalados por los referidos organismos internacionales y autoridades de la materia y piden derogar el Acuerdo Gubernativo 1-98. Recuerdan que la agroindustria

azucarera nacional, conjuntamente con organismos internacionales como INCAP, UNICEF, OPS y el propio gobierno de la República, han venido haciendo enormes esfuerzos, de todo tipo, para diseñar y ejecutar un modelo que ha resultado ser efectivo y económico, al grado que así es reconocido mundialmente.

En el matutino Prensa Libre, de fecha 16 de enero de 1998 se lee el titular "Industriales dan marcha atrás al incremento en precio del azúcar". Mientras el sector azucarero decidió retroceder en la iniciativa de incrementar el precio del azúcar en Q.10.00 por quintal, el gobierno derogó el Acuerdo Gubernativo 1-98, que autorizaba la importación de 50 mil toneladas métricas de ese producto. Asimismo, indica dicho Artículo que el día de ayer fue publicado en el Diario de Centro América, el Acuerdo Gubernativo número 15-98 mediante el cual se restablece la obligatoriedad de fortificar el azúcar que se consume en el país con el nutriente referido.

En el caso anteriormente señalado, el grupo que conforman los azucareros al querer incrementar el precio del azúcar, fue presionado por el gobierno al eliminar la obligatoriedad de fortificar dicho producto autorizando su importación. Sin embargo muchos grupos ejercieron presión, debido a que se iba a causar un mal mayor en la salud de la población, si se eliminaba la obligatoriedad de fortificar el azúcar con vitamina A. En ésta ocasión, el gobierno logró su objetivo, debido a que los azucareros dieron marcha a través del incremento y se restableció la obligación de fortificar el azúcar.

Hasta la fecha éste es un problema constante, debido a que este producto se comercializa más caro en el mercado interno, por lo que se autorizan importaciones delegando en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el control del mismo. Como se ha constatado, éste grupo presiona argumentando defender la salud de la población, pero en el fondo lo que defienden es el interés grupal.

El segundo caso y más reciente, se suscitó debido a los problemas por escasez de los granos básicos, por lo que el gobierno consideró aplicar el Decreto 40-74, el cual obliga a los propietarios o arrendatarios de tierras con más de cien manzanas, a utilizar un diez por ciento del total de su extensión para la siembra de granos de primera necesidad. Sin embargo, los agroindustriales presionaron al gobierno para que diera marcha atrás y no se aplicara éste Decreto. Además, ya no se contaba con la infraestructura adecuada para su aplicación, como la institución denominada Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA).

2.2 Punto de vista jurídico-político

En el proceso metodológico que se utiliza para estudiar el tema planteado en el presente trabajo, es indispensable desarrollar el marco jurídico político, doctrinario que permita entender la necesaria estructura jerárquica de las diferentes normas que integran el sistema jurídico de un Estado, nociones que tienen su reflejo inmediato en el sistema jurídico guatemalteco y que son vitales para estudiar los distintos niveles y relaciones entre los diferentes clases de normas jurídicas atendiendo a su jerarquía.

2.2.1 Las normas constitucionales

El concepto de ley fundamental en el que se basa el concepto de Constitución, tal y como se conoce en el Derecho Constitucional moderno, debe estudiarse tomando en cuenta su proceso de evolución con el objeto de adquirir una visión concreta sobre el tema. Para los efectos del presente trabajo, la noción de ley fundamental marca los criterios de interpretación constitucional necesarios para su elaboración.

2.2.1.1 Antecedentes

El tratadista Luis Sánchez Agesta, ha desarrollado un interesante trabajo en que los agrupa en seis categorías, según su naturaleza y con un enfoque también histórico:

1. “El concepto de ley fundamental como una ley trascendente, superior al derecho positivo y que se identifica con la ley de dios o la ley natural. Por consiguiente, es anterior a la ley humana y positiva, tiene carácter inmutable.
2. El concepto de ley fundamental como pacto constitutivo, por el que se establece un orden político entre el rey y el reino.
3. El concepto de ley fundamental como un hecho normativo tradicional o consuetudinario, que es la base misma en que se apoya el poder del soberano y la ley natural que lo limita.
4. El concepto de Constitución como plan de una voluntad política (la voluntad general, la voluntad del pueblo o de la nación). En dicho plan, se contiene como un programa, una estructura política a desarrollar y surge en la revolución inglesa del siglo XVII y se proyecta sobre todas las instituciones revolucionarias hasta nuestros días y trata de garantizar, la estabilidad y realización eficaz de la voluntad revolucionaria.
5. La identificación de la Constitución con el pacto social por el que se constituye la comunidad y la voluntad popular crea, mediante el pacto, el gobierno, lo articula y en algún caso, también lo limita.
6. La doctrina del poder constituyente, superior a los poderes constituidos. Wattel estima que las leyes fundamentales, al constituir todos los poderes, han de estar sobre los poderes, han de estar sobre los poderes que constituyen y que sólo son reformables por la misma

nación que ha establecido las leyes fundamentales. La Constitución se define así como una súper ley, obra de un superlegislador. “¹⁷

Es importante señalar que el concepto de ley fundamental es un elemento básico en el origen y formación del Derecho constitucional y en los distintos tipos de Constitución que a través de la historia, han regido a los países en el mundo. Alrededor de aquel se han desarrollado concepciones filosóficas que fundamentaron las normas organizadoras del orden social y a las que, de manera clara se ha referido Sánchez Agesta cuando trata este punto.

2.2.1.2 La teoría positivista de la norma fundamental. La constitución en sentido lógico-jurídico y jurídico- positivo

El creador de esta teoría es el tratadista alemán Hans Kelsen, para quien la función estatal equivale a función jurídica, de donde, lo que tradicionalmente se ha señalado como tres poderes con funciones distintas no son más que formas jurídicas de ciertos apoyos del proceso de creación jurídica.

Entonces, lo que existe es una jerarquía de los distintos grados del proceso creador del derecho, dicha estructura desemboca en una norma fundamental que es la base de todo ordenamiento jurídico, la cual no es derecho positivo; esta norma constituye la Constitución en sentido lógico-jurídico y se manifiesta cuando se instituye un órgano creador del derecho.

La Constitución en sentido jurídico-positivo surge como grado inmediato inferior en el momento de creación legislativa de normas que regulan la legislación misma. “Ésta Constitución en sentido lógico-jurídico consiste en la norma fundamental hipotética, no positiva y es la base del primer acto legislativo no determinado por ninguna norma inferior de derecho positivo y la que otorga unidad al orden jurídico del Estado y permite comprender como

¹⁷ Sanchez Agesta, Luis, **Principios de teoría política**, pág. 331 y 332

relaciones jurídicas, una serie de situaciones fácticas de poder; no tiene ningún contenido absoluto ni relativo, de esta manera la autoridad suprema creadora de derecho puede serlo lo mismo el autócrata que el pueblo.”¹⁸

Kelsen creó la teoría de la pirámide jurídica dentro de su concepción unitaria del derecho la cual se basa en la existencia de una norma fundamental, hipotética como ya se ha anotado, a la que llama Constitución en sentido lógico-jurídico, la cual da origen a la Constitución en sentido jurídico-positivo, con lo que se inicia una serie continuada de fases de creación jurídica desde la norma fundamental a los actos jurídico-individuales, a través de la Constitución en sentido jurídico-positivo, las leyes ordinarias y los reglamentos.

2.2.1.3 Otras concepciones

La Constitución es la base sobre la que se asienta el orden jurídico estatal, por lo que la supremacía constitucional es el elemento fundamental del orden jurídico y por lo tanto del Estado. Asimismo, la Constitución es el fundamento de la legalidad al reconocer los derechos de las personas, orienta y limita la actividad estatal, teniendo como fin supremo el bien común.

Define el sistema de fuentes formales del derecho, por lo que una ley será válida, o en su caso un reglamento emitido sobre esa base, solamente si se promulga en arreglo al contenido constitucional. Tomando en cuenta la supremacía constitucional, la gradación jerárquica de leyes y reglamentos podrá tenerse como tal, conduciendo a que tales normas cumplan como instrumentos subordinados a la Constitución.

¹⁸ Kelsen, Hans, **Teoría general del estado**, págs. 325 y 326.

Luis Sánchez Agesta define a la Constitución como derecho fundamental de organización, haciendo notar que las primeras constituciones formales aparecen vinculadas a las antiguas leyes fundamentales, indicando además que dentro del derecho, la Constitución tiene un rango específico definido por ese carácter fundamental al que le atribuye los siguientes significados:

1. “La Constitución como expresión de los valores de un orden. La Constitución se manifiesta como la formulación de valores que tienen vigencia para una comunidad y la expresión consecuente de las fuerzas y los elementos sociales que los representan. De este modo, la eficacia fundadora de la Constitución depende de su concordancia con las fuerzas reales al ser su expresión exacta, se establece una relación directa entre ésta y las bases en que reposa el orden social al formular dichas bases.
2. Punto de vista político. La Constitución como estructura esencial del orden. Desde este punto de vista debe entenderse que la Constitución contiene los elementos básicos para que una comunidad política o Estado pueda existir y que le dan una forma específica; debe contener, por lo tanto, la organización del Estado en sus distintos poderes y órganos. Este contenido básico constitucional está marcado por la distribución y atribución del poder y determinación del fin específico de cada órgano del Estado.
3. Punto de vista jurídico. La Constitución como base del ordenamiento jurídico. La Constitución es la base en que descansa el restante ordenamiento jurídico, en otras palabras, es la premisa mayor de donde derivan las leyes y sus conclusiones.

La Constitución fundamenta y determina el ordenamiento jurídico cuando:

- a. Declara e instituye los órganos que definen y aplican el derecho, de esta manera, la unidad del orden jurídico se establece por medio de una jerarquía de competencias para su definición y aplicación.
- b. Determina su contenido a través de su fin, en la medida en que este fin marca la orientación que ha de seguir todo desarrollo posterior del ordenamiento.”¹⁹

Manuel García afirma que “la Constitución forma parte del ordenamiento jurídico, al ser expresión de las normas organizadoras que a su vez determinan la creación del resto del derecho.”²⁰

En este sentido, sin normas de organización no son posibles las normas de conducta (leyes ordinarias), pero también es claro que las normas organizadoras sólo tienen sentido cuando se refieren a las normas de conducta, la Constitución no sólo es el supuesto sino parte integrante necesaria de la totalidad del orden jurídico, en el que ocupa un rango de primer orden al determinar las condiciones de validez de las restantes normas.

Resulta evidente el indiscutible acuerdo entre la doctrina en relación al carácter fundamental de la Constitución, aún cuando existan diversas interpretaciones que la expliquen, así también es posible referirse a la Constitución como al conjunto de normas que establecen y organizan las instituciones básicas del Estado, asignando sus fundamentales competencias, de acuerdo con los fines mayoritariamente aceptados por las bases sociales sobre las que descansa y con las que necesariamente, deben corresponder todas las demás normas del sistema u orden jurídico.

¹⁹ Sánchez Agesta, **Ob,Cit**; pág. 373.

²⁰ García Pelayo, Manuel, **Derecho constitucional comparado**, Pág. 100.

2.2.1.4 Supremacía de la Constitución

La teoría kelseniana de la pirámide jurídica, según la cual, el ordenamiento jurídico no es un sistema de normas coordinadas a un mismo nivel, sino una estructura jerárquica de preceptos jurídicos que se desarrolla en un continuo proceso de creación y aplicación que partiendo de la norma constitucional, desciende hasta los actos jurídico-individuales, pasando por las leyes ordinarias, reglamentos y la actividad jurisdiccional, permitió establecer con claridad la distinción entre las normas fundamentales y las normas derivadas, colocando a la Constitución en la cima de la pirámide, la que a su vez es determinada por una norma hipotética fundamental. Esta estructura jerárquica es definida así: “supuesta la existencia de la norma fundamental, la constitución representa el nivel más alto dentro del derecho nacional”.

Al margen de la validez actual de la teoría kelseniana, lo importante de su aportación estriba en que ilustra claramente el lugar que la Constitución ocupa dentro del ordenamiento jurídico, como la norma básica o de más alto grado, la cual no sólo da origen a las demás normas jurídicas, inferiores por tanto en grado, sino que recoge en su cuerpo las decisiones políticas fundamentales que dan forma al Estado.

Lo referido anteriormente, está en concordancia con la característica de superley que la mayoría de autores le asignan a la Constitución, dada su condición o naturaleza de norma fundamental, siendo imposible su modificación por los procesos legislativos normales.

El tratadista Luis Sánchez Agesta, define a la Constitución como el derecho fundamental de organización, el cual se fija, según su exposición, de acuerdo con tres determinaciones a saber:

- “1) La Constitución se instituye en un documento escrito, frecuentemente codificado, cuya promulgación se reviste de especiales solemnidades asegurando de esta manera, su observancia ya que es un derecho especial que garantiza el orden.

- 2) Por el carácter fundamental de la Constitución, debe instituírsele como una superley, definida por un superlegislador distinto del ordinario y a la vez superior y como consecuencia de esto, tiene un rango superior a la ley ordinaria. Si la ley ordinaria contradice a la ley fundamental o Constitución, debe ser anulada por los tribunales o un órgano ad hoc.

- 3) La organización constitucional debe tener un contenido específico, tal es un equilibrio de poderes, una declaración de derecho, esto le permite ejercer la función de limitar el poder, por consiguiente, la Constitución en éste sentido jurídico-formal se define como una superley (escrita) de garantía de una organización determinada que tiende a limitar el poder.”²¹

De los elementos señalados por Sánchez Agesta podemos concluir que el carácter fundamental de la Constitución la convierte en la norma de más alta jerarquía, una superley, dentro del ordenamiento jurídico. En consecuencia, la norma fundamental, base de la organización del Estado y expresión de los valores más generalmente aceptados en la base social, es por consiguiente, la norma superior, aplicable tanto a gobernantes como a gobernados, imposible de modificar por los métodos ordinarios, lo que garantiza su estabilidad, lo cual no impide su adecuación a los cambios en la base social como consecuencia del devenir histórico que forzosamente debe reflejarse en ella para asegurar su vigencia.

²¹ Sánchez Agesta, **Ob,Cit**; págs. 329 -330

2.2.1.5 Origen del principio de supremacía

El criterio que dió origen al concepto de supremacía constitucional nació en la escuela del Derecho Natural de los siglos XVII y XVIII, cuyos partidarios afirmaron que las leyes fundamentales eran anteriores a las leyes ordinarias, además una ley consentida por el pueblo sólo podía modificarse por el pueblo ya que afectaba sus derechos naturales.

Esta visión doctrinaria influyó en la legislación de la época y tuvo su reflejo en la corriente positivista, la que en su concepción más ortodoxa, habría de afirmar la inmutabilidad absoluta de la Constitución. Sin embargo, las condiciones objetivas de la sociedad que planteaba exigencias democráticas y el hecho de la mutabilidad histórica condujeron, en su enfrentamiento con el principio de la inmutabilidad de la razón, al concepto de la superlegalidad constitucional, o como afirma el propio autor “ya que no es posible sustraer la Constitución al cambio histórico, éste penetrará tan sólo por los cauces previstos por ella, es decir, por un método especial de reforma llevado a cabo por unos órganos también especiales”.²²

El punto de vista sociológico del citado autor señala una verdad incuestionable ya que señala como las distintas concepciones doctrinales del derecho y particularmente del derecho constitucional, tienen su base en las relaciones sociales, las cuales dan forma jurídica a sus aspiraciones y valores.

La cualidad de superrey, derivado de la aplicación del principio de supremacía constitucional, se objetiviza cuando en el proceso de creación de la norma constitucional interviene un ente superior al organismo legislativo común, cuando, para su reforma se hace necesario cumplir con requisitos

²² García Pelayo, **Ob,Cit**;, pág. 41.

extraordinarios y para su defensa se crean medios de la más alta jerarquía y eficacia, como el amparo, la exhibición personal, más conocida como habeas corpus y tribunales de defensa constitucional o control de la constitucionalidad.

Sin embargo, no en todos los ordenamientos se aplica dicho principio. En aquellos de tradición no escrita, que funda su sistema en el derecho consuetudinario, no existen normas específicas de modificación, las normas constitucionales se confundan con las normas ordinarias, ejemplo clásico de un sistema como el descrito lo constituye el sistema jurídico inglés.

Para Sánchez Agesta la supremacía constitucional es una consecuencia del carácter fundamental de la Constitución ya que, siendo la Constitución la estructura esencial del orden, la tendencia a asegurar su estabilidad, como identidad del orden y salvaguarda de los principios que en ella se formulan, incita a establecer trabas y cortapisas a su transformación. “Las reformas constitucionales se someten a procedimientos específicos especiales o bien se prohíbe su reforma por un período más o menos largo. Así mismo, como la Constitución determina el restante ordenamiento jurídico, debe defendérsese de todas aquellas actuaciones y ordenamientos que discrepan con ella.”²³

2.2.1.6 Supremacía material y supremacía formal de la Constitución

Supremacía material: es cuando el orden jurídico estatal recae totalmente en la Constitución. Se le toma como el origen de toda la actividad jurídica que realiza el Estado. De donde surge la organización de las competencias atribuidas a los entes u órganos, cuyas atribuciones conducen necesariamente a su superioridad sobre cada uno de los individuos sean

²³ Sánchez Agesta, **Ob,Cit**; págs. 378 - 379

estos gobernantes o administrados. Por lo tanto, los gobernantes no podrán excederse en sus actos contra la Constitución.

De esa supremacía material surgen aspectos importantes tales como:

- a) Refuerzo de la legalidad, como en el caso de que todo acto desprovisto de valor jurídico también va contra la constitucionalidad, aunque emane de un gobernante.
- b) Esa supremacía material también conduce a que un ente no delegue funciones en otro, cuando no le es permitido, pues sus atribuciones se lo impiden.

Supremacía formal de la Constitución: Es aquella en la que la norma deriva y se consagra mediante procedimientos especiales, distintos a los de la ley ordinaria. Como ejemplo el caso del contenido flexible y rígida de la Constitución, que precisamente se refiere al procedimiento para su creación y modificación.

Existe más de un tipo de Constitución, dependiendo de determinadas características tales como: si es derecho escrito, de los métodos de su reforma, etc. Se distingue entre constituciones rígidas y constituciones flexibles; según el autor, la Constitución flexible se caracteriza porque procede de la misma fuente que las leyes ordinarias y por consiguiente, puede ser anulada o reformada por el mismo órgano y por el mismo método que dichas leyes. La Constitución rígida deriva de una fuente diferente y de rango superior a la de las leyes ordinarias, y sólo es abrogada por dicha fuente. La Constitución ocupa así una situación privilegiada, posee formalmente una mayor garantía de permanencia.

Sin embargo, solamente aquellas constituciones rígidas son las que contienen medios controladores de la constitucionalidad de las disposiciones y actuaciones ordinarias, reglamentarias e individuales con el objeto de

preservarlas, protegiendo así las instituciones, valores y forma de organización social en ellas contenido. Dicho de otra forma, por contener la organización fundamental del Estado y expresar los valores espirituales y sociales más aceptados por la sociedad, es necesario asegurar la permanencia y supremacía constitucional a través de los medios más adecuados y eficaces.

Sánchez Agesta escribe “se pretende evitar que la Constitución se falsee por el desenvolvimiento en el derecho ordinario, de principios que desconozcan o contradigan la Constitución y establecer así una inordinación entre el orden fundamental y el derecho que en él se fundamenta.”²⁴

Es reconocido generalmente que las constituciones rígidas son las que por su rango superior y carácter fundamental, contienen métodos especiales de reforma y medios de control de la constitucionalidad. La Constitución rígida sólo puede ser defendida eficazmente si para garantizar su cumplimiento, prevenir su violación y lograr el desarrollo y evolución de las propias disposiciones constitucionales, se crea la Corte de Constitucionalidad, como en el caso de nuestro país.

La Constitución, tanto en su sentido material como en su sentido formal es forzosamente dinámica, por lo que la defensa constitucional tiene por objeto no solo el mantenimiento de las normas fundamentales, sino también su evolución y compenetración con la realidad política, para evitar que el documento escrito se convierta en una simple fórmula semántica.

El término garantías constitucionales, ha tenido diversos significados en la historia del Derecho constitucional, se le ha concebido como sinónimo de derechos, también se ha entendido que garantía constitucional es sinónimo

²⁴ Sánchez Agesta, *Ibid*, pág. 382.

de instituciones a las que se otorga rango constitucional para darle mayor jerarquía y protegerlos contra cambios legislativos anárquicos.

Corresponde a este concepto el caso de las constituciones desarrolladas que además de establecer poderes y competencias incluyen, una serie de disposiciones con el objeto de proteger a instituciones consideradas de suma importancia y que serían materia de leyes ordinarias. De esta manera, se incluyen normas relativas al trabajo, la familia, cultura, autonomía universitaria, nacionalidad, etc.

2.2.1.7 El principio de supremacía en la constitución política de la república de Guatemala de 1986

La Constitución política de la república de Guatemala de 1986, se incluye dentro de las constituciones desarrolladas, con 281 Artículos, de los cuales 22 corresponden a las disposiciones finales y transitorias y recoge el principio de supremacía constitucional en los siguientes Artículos:

Artículo 44. último párrafo. "...Serán nulas ipso jure las Leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza."

Artículo 175. Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las Leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure.

Artículo 204. Los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado.

El principio de la supremacía constitucional lo encontramos en otras leyes del ordenamiento jurídico guatemalteco las cuales son:

En la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad: “Artículo 3. Supremacía de la Constitución. La Constitución prevalece sobre cualquier ley o tratado. No obstante, en materia de derechos humanos, los tratados y convenios aceptados y ratificados por Guatemala, prevalecen sobre el derecho interno.”

En la Ley del Organismo Judicial: “Artículo 9. Supremacía de la Constitución. Los tribunales de justicia observarán siempre el principio de la jerarquía normativa y de supremacía de la Constitución Política de la República sobre cualquier ley o tratado internacional,…”.

Las normas citadas recogen la tradición constitucionalista guatemalteca que tiene sus raíces en los primeros días de la república. Además de los Artículos citados, la Constitución de 1986, contiene una norma que no tiene antecedentes en el Derecho constitucional guatemalteco, que es el Artículo 46, el cual constituye un avance en materia de derechos humanos y puede considerarse un reconocimiento a la dinámica de los hechos sociales, siempre constantes.

Se mejoró notablemente la técnica legislativa, pero se sigue manteniendo el criterio que es necesario proteger a una serie de instituciones, dándoles rango constitucional.

2.2.2 Normas ordinarias y reglamentarias

Dentro de la convivencia social del hombre adecua su conducta a normas de diversa naturaleza, incluyendo las jurídicas. Las normas morales, por ejemplo, son observadas atendiendo a razones internas de las personas individuales, sin existir coacción para obtener su cumplimiento, el cual es

voluntario. Las normas jurídicas, en cambio, existen y pueden hacerse cumplir aún en contra de la voluntad de los destinatarios, pues para eso existe el poder público, para hacer valer el cumplimiento de la ley.

Las normas jurídicas obedecen a una jerarquía y en su conjunto forman lo que se conoce como sistema jurídico de un Estado. También se le conoce como ordenamiento jurídico, tal como lo establece el artículo uno de la Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la república de Guatemala.

Sobre este tema, Kelsen dice: “Una pluralidad de normas constituye una unidad, un sistema o un orden cuando su validez reposa, en último análisis, sobre una norma jurídica superior. Referir las diversas normas un sistema jurídico, a una norma fundamental, significa que ha sido creada conforme a esa norma.”²⁵

Lo importante de la teoría kelseniana, estriba en que ilustra claramente el lugar que la Constitución ocupa dentro del ordenamiento jurídico como la norma básica o de más alto grado, la cual no sólo da origen a las demás normas jurídicas, inferiores por tanto en grado, sino que recoge en su cuerpo las decisiones políticas fundamentales que dan forma al Estado.

La ley se forma conforme a la Constitución; el reglamento, conforme a la ley. En nuestro sistema legal existen leyes calificadas como constitucionales y los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos tienen supremacía sobre el derecho interno.

Todo ordenamiento jurídico de un Estado, debe ser coherente, lo cual significa que las normas no deben contradecirse. Sin embargo, no puede evitarse que existan esas contradicciones que en la teoría se conocen como

²⁵ Kelsen, **Ob,cit**; 137

antinomias, las cuales pueden ser, regularmente por tres causas y se resuelven: por razón de jerarquía; por razón cronológica y por razón de especialidad y generalidad.

- a) Por razón de jerarquía, la norma superior prevalece sobre la inferior. La norma constitucional prevalece sobre la ley ordinaria; la norma ordinaria prevalece sobre la reglamentaria.
- b) Por razón cronológica, la norma posterior prevalece sobre la anterior. La ley reciente prevalece sobre la anterior.
- c) Por razón de especialidad y generalidad. En este caso prevalece la norma especial sobre la general, y se da cuando se trata de disposiciones de una misma ley. Todas las leyes son especiales y generales a la vez, especiales por razón de la material y generales por razón de los destinatarios.

2.2.2.1 Clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de su jerarquía

Los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o de diverso rango. En la primer hipótesis hay entre ellos una relación de coordinación; en la segunda, un nexo de supra o subordinación. La existencia de relaciones de este último tipo permite la ordenación escalonada de aquellos preceptos y revela, al propio tiempo, el fundamento de su validez.

El proceso merced al cual una situación jurídica abstracta transfórmase en concreta y una norma general se individualiza, denomínase aplicación. El proceso de aplicación es una larga serie de situaciones que se escalonan en orden de generalidad decreciente. Toda situación jurídica hallase condicionada por una norma abstracta. Las de general observancia, que en

relación con los actos jurídicos son condicionantes, encuéntrase, a su vez, condicionadas por otros preceptos de mayor rango. Una norma es condicionante de otra, cuando la existencia de ésta depende de la de aquella. Los actos jurídicos son condicionados por las normas del derecho, porque tanto la formación cuanto la validez y consecuencia de los mismos derivan de dichas normas y en ellas encuentran su fundamento.

La existencia de un contrato está condicionada por ciertas disposiciones de carácter general que establecen las formas de contratación, las reglas de capacidad, los requisitos de validez y las consecuencias jurídicas de los diversos negocios. Un negocio jurídico concreto, que en relación con tales normas se halla en un plano de subordinación, constituye, relativamente a las partes y por lo que toca a las consecuencias de derecho, una norma o conjunto de normas determinantes.

En este sentido, se dice que los contratos son ley para quienes los celebran (*lex inter partes*). Dicha ley (norma individualizada, según la terminología de los juristas vieneses) es condicionante de las consecuencias del negocio, las cuales, a su vez, se hallan condicionadas por ella.

Pero ni todas las normas ni todos los actos ofrecen tal duplicidad de aspecto. El ordenamiento jurídico no es una sucesión interminable de preceptos determinantes y actos determinados, algo así como una cadena compuesta por un número infinito de eslabones, sino que tiene un límite superior y otro inferior. El primero denomínase norma fundamental; el segundo está integrado por los actos finales de ejecución, no susceptibles ya de provocar ulteriores consecuencias.

La norma suprema no es un acto, pues, como su nombre lo indica, es un principio límite, es decir, una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría. Por su parte, los actos postreros de aplicación

carecen de significación normativa ya que representan la definitiva realización de un deber jurídico.

El orden jerárquico normativo de algunos sistemas de derecho se componen de los siguientes grados:

1. Normas constitucionales
2. Normas ordinarias
3. Normas reglamentarias
4. Normas individualizadas

El ordenamiento jurídico guatemalteco, desde la cúspide a la base, sería así:

1. Normas constitucionales
2. Normas de tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos
3. Normas de las llamadas leyes constitucionales
4. Normas de las leyes ordinarias
5. Normas reglamentarias
6. Normas individualizadas

Tanto los preceptos constitucionales como los ordinarios y reglamentarios son normas de carácter general; las individualizadas, en cambio, refiéranse a situaciones jurídicas concretas.

Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias y las individualizadas por normas de índole general. Algunas veces, sin embargo, una norma individualizada puede encontrarse condicionada por otra del mismo tipo, como ocurre, por ejemplo, cuando una sentencia se funda en un contrato.

Ciertos autores dividen las leyes ordinarias en dos grupos, a saber: de organización y de comportamiento. A las primeras suele llamárseles

orgánicas. Su fin primordial consiste, como el nombre lo indica, en la organización de los poderes públicos, de acuerdo con las normas constitucionales. Las segundas tienen como finalidad esencial regular la conducta de los particulares.

Esta distinción no debe ser tomada demasiado al pie de la letra, porque hay ciertos cuerpos de leyes que encierran, al lado de una serie de normas de organización, numerosas reglas dirigidas exclusivamente a los particulares. A los ordenamientos de este género podríamos llamarlos mixtos. La ley del trabajo, verbigracia, es una ley mixta, ya que no solamente rige las relaciones entre obreros y patronos sino la organización y funcionamiento de las juntas de conciliación y arbitraje.

“Las ordinarias son a las constitucionales lo que las reglamentarias a las ordinarias. En rigor toda norma subordinada a otra aplica o reglamenta a ésta en algún sentido.”²⁶

²⁶ García Máynez, Eduardo, **Introducción al estudio del derecho**, págs. 83, 84 y 85

CAPÍTULO III

3. Análisis jurídico del problema

En el presente capítulo se analizan diferentes tópicos que servirán de marco jurídico para el análisis específico de la legislación, se hace necesario el enfoque general para tener elementos técnicos suficientes que orienten el análisis específico, particularmente porque el método utilizado para abordar la problemática expuesta en el presente trabajo, requiere partir de lo general a lo particular.

3.1 Garantías constitucionales sobre salud y la obligación del Estado

Siguiendo el proceso metodológico expuesto, se requiere de un análisis general relacionado con las garantías que en materia de salud contiene la Constitución política de la república de Guatemala y la directa e inevitable relación que el estado tiene en su cumplimiento, a efecto de trascender las buenas intenciones y convertir el texto original en norma efectivamente aplicada.

3.1.1 Normas constitucionales

La Constitución Política de la República de Guatemala, afirma la primacía de la persona humana como sujeto de derecho, garantizándole la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral. Desarrollo integral que se logra únicamente si la persona cuenta con todos los elementos necesarios para su subsistencia, siendo uno de ellos, la salud. Estos conceptos conforman las normas constitucionales contenidas en los Artículos 1, 2, y 3.

El Artículo 51 de la relacionada Constitución establece que el Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social. Esta norma está dirigida a este grupo de población, por ser el más vulnerable y es el Estado el encargado de velar porque se le brinde este tipo de protección.

En el título II, Derechos humanos, Capítulo I, Sección séptima, salud, seguridad y asistencia social.

El Artículo 93 preceptúa que el goce a la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna.

Precepto Constitución que engloba a todos los habitantes del país, debido a que la salud es un derecho fundamental del ser humano y sin ella, la persona no puede desarrollarse en la vida física e intelectualmente y la falta total de ésta le produce la muerte.

Asimismo, el Artículo 94 establece la obligación del Estado, sobre salud y asistencia social. Indicando que el Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.

El Estado es el obligado a velar por la salud de todos los habitantes y es a través de sus instituciones que desarrolla esta labor, con el objeto de cumplir con un fin supremo que es la realización del bien común.

En el segundo párrafo del Artículo 95 establece que todas las personas e instituciones están obligadas a velar por la conservación y restablecimiento de la salud.

El Artículo 96 establece que el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y de todos aquellos que puedan afectar la salud y bienestar de los habitantes. Velará por el establecimiento y programación de la atención primaria de la salud y por el mejoramiento de las condiciones de saneamiento ambiental básico de las comunidades menos protegidas.

Para efectos de este trabajo, el Artículo fundamental contenido en nuestra carta magna es el Artículo 99 que dice: Alimentación y nutrición. “El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo.”.

De conformidad con lo preceptuado, en el Artículo anteriormente referido, el Estado coordina acciones con organismos internacionales para mejorar las metas mundiales de desnutrición, debido a que esta deficiencia nutricional afecta al ser humano, tanto en el aspecto físico, psíquico, económico y social.

3.2 La función pública y sus características.

El concepto “función” constituye la base de este tema a desarrollar, por lo que acudimos a su origen etimológico, el que nos dice que función proviene de fungere, que significa: hacer, cumplir, ejercitar.

Bonnard nos dice que “Las funciones del Estado, son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones, del mismo modo las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines”.

Previo a desarrollar el tema de la función pública, es conveniente tomar el siguiente concepto de Estado, contenido en el material bibliográfico de apoyo para el curso de derecho administrativo de la escuela de auditoría, titulado Apuntes de Derecho Administrativo, que trata de explicar su origen o nacimiento, cuáles son sus elementos y sus fines: “el estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta aun poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien publico temporal de sus componentes.”²⁷

El concepto de Estado que se recoge del libro Introducción al Estudio del Derecho, de Eduardo García Máynez, indicando que el Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población el territorio y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituye los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico.

La característica esencial del Estado estriba en la capacidad de organizarse a sí mismo, es decir, de acuerdo con su propio derecho. La existencia del poder político encuéntrase condicionada por la de un órgano independiente, encargado de ejercer tal poder.

El Estado persigue fines y estos fines están de acuerdo con la organización que acepte cada uno de los estados y del sistema económico-político que adopte, puesto que los fines de un Estado totalitario son distintos a los fines que pueda tener un Estado de corte democrático; el primero busca el

²⁷ Material bibliográfico de derecho administrativo de la escuela de auditoría. **Apuntes de derecho administrativo**, pág. 25

bienestar de la colectividad y el segundo busca el bienestar de la persona considerada individualmente.

Nuestra Constitución sigue la corriente doctrinaria que estima que el fin supremo del Estado es el bien común al establecer en el: “Artículo 1º. protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común.”

Por bien común se entiende la suma de aquellas condiciones de la vida social mediante las cuales los hombres pueden conseguir con mayor plenitud y facilidad su propia perfección; o sea, el conjunto de aquellas condiciones con las cuales los hombres, las familias y las asociaciones pueden lograr más plena y fácilmente su perfección.

El bien común se integra materialmente por un conjunto de bienes individuales, pero formalmente se constituye por aquél orden y relación existentes entre ellos, que presta a la sociedad la paz, la seguridad y la libertad indispensables para la convivencia, sino que permite a cada uno de sus miembros la consecución de su bienestar individual.

La convivencia humana en sociedad genera u origina las estructuras sociales. Las instituciones y los grupos son estructuras sociales, cuando se consideran como formas específicas de relaciones dentro de una determinada sociedad.

El bien común es la serie de condicionamientos concretos que logran permitir a todos los hombres por igual, lograr el desarrollo máximo de su perfección como partícipes de una sociedad y congruencia con el desarrollo de la misma.

La función pública está normada en el Artículo 154 de la Constitución indicada y establece que la función pública la ejercen los funcionarios,

quienes son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Preceptúa que la función pública no es delegable y no podrá ejercer sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución.

La función pública no es delegable, característica esenciales que establece la Constitución, con el objeto de que los funcionarios en el ejercicio de la misma, no la deleguen, ya que incurrirían en ilegalidad. Sin embargo, existe la excepción contenida en el Artículo 3º. de la Ley del Organismo Ejecutivo.

La función pública la ejerce el presidente de la república, es el jefe del Estado de Guatemala, y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo y sus funciones están establecidas en el artículo 183 de la Constitución, siendo la primera de ellas: “Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.”

El recurso humano con que cuenta el Estado para llevar a cabo sus fines, están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna. Están sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Conceptos plasmados en los artículos 107 y 154 de la relacionada Constitución.

Para cumplir sus fines el Estado, los cuales se encuentran consagrados en la Constitución mencionada, se conforma a través de diversos órganos con el fin supremo de la realización del bien común.

En consecuencia, el Estado al realizar el bien común que la carta magna le señala, debe buscar el perfeccionamiento de su población, en cuanto a la obtención de la paz social, la seguridad de las personas en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, la máxima libertad e independencia del individuo y de la familia, el bienestar material y espiritual de los hombres, el

mantenimiento del orden social y de todos aquellos servicios materiales que permitan a la persona su perfeccionamiento.

Desde el punto de vista formal, las funciones del Estado pueden ser legislativas, ejecutivas y judiciales. Desde el punto de vista material, es aquella que se refiere al contenido de la actividad realizada en el ejercicio de las distintas funciones, vale decir que para esta clasificación se considera el contenido del acto sin reparar en el órgano que la cumple, las funciones del Estado son legislativas, administrativas y judiciales.

Por medio de los fines se conoce y se consagran procedimientos en la legislación que necesitan su realización, la que se cumple por medio de las tres funciones esenciales del Estado: legislativa, ejecutiva y judicial.

3.2.1 Función legislativa

La función legislativa ha sido definida por la doctrina desde el punto de vista material, diciendo que es una actividad estatal y tiene por objeto la creación de normas jurídicas generales y abstractas. Esta función la define el profesor Groppali como: “La actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regula la organización del Estado; el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí”.²⁸

En la función legislativa coopera directa o indirectamente, de acuerdo con los sistemas, el jefe del Organismo Ejecutivo, a quien, a veces, se autoriza vetar leyes, a presentar iniciativas, a promulgarlas, etc. (Artículo 183 de la Constitución indicada).

²⁸ **Ibid.** pág. 25

La función legislativa se puede clasificar en ordinaria y constituyente. La primera regula las relaciones de los particulares entre sí, o bien su enfoque hacia las estructuras de los organismos mediatos y la segunda, cuando su objeto consiste en la elaboración de las normas que han de regir la estructura fundamental del Estado, o sea la estructura de sus órganos inmediatos o constitucionales.

La función legislativa está confiada a cuerpos representativos que son generalmente, el Senado y la Cámara de Diputados, o como en nuestro medio, que únicamente está confiada al Organismo Legislativo.

El Congreso, tiene asignadas funciones legislativas; los diputados son elegidos directamente por el pueblo (elección de primer grado), por lo que se afirma que son los representantes del pueblo.

La función legislativa, consisten en la formulación de normas jurídicas, de carácter general o de alcance individual, que desarrollan temas económicos y sociales que regulen la organización de la sociedad y del Estado para el desarrollo de sus fines.

3.2.2 Función ejecutiva o administrativa

La administración desde el punto de vista material, se podría definir como la actividad práctica que el Estado desarrolla para satisfacer de modo inmediato los intereses públicos que asume como propios. La actividad administrativa es práctica. La legislativa y la judicial se expresan por medio de actos de voluntad y de juicio, los que influyen sobre la actividad material de otros sujetos.

El órgano ejecutivo tiene un jerarca máximo, que es el Presidente de la República y de él dimana gran parte de la actividad administrativa. La

Constitución Política de la República de Guatemala, al establecer sus atribuciones, determina un campo de acción que es exclusivo del órgano ejecutivo y que éste debe ejercer dentro de la legislación vigente.

La función ejecutiva, se le considera desde dos puntos de vista: actividad administrativa y de gobierno, tiende a satisfacer los intereses propios y colectivos a través de la administración pública, asimismo le corresponde coordinar la función política de otros organismos y la alta dirección del Estado.

Es conveniente tomar en cuenta el contenido del Artículo 193 de la relacionada Constitución, el cual señala: “Para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los ministerios que la ley establezca, con las atribuciones y la competencia que la misma señale”. El anterior Artículo delega en una ley de menor jerarquía la estructuración administrativa del Organismo Ejecutivo con inclusión de competencias y atribuciones. Caso distinto es el que se refiere a los Ministros de Estado que son los ejecutivos de más alto nivel, después del Presidente de la República, cuyas funciones deben quedar plenamente establecidas en la indicada Constitución por la importancia jurídico-política de sus actuaciones.

El artículo 194 de nuestra ley fundamental, señala que cada ministerio estará a cargo de un Ministro de Estado, quien tendrá las funciones establecidas en los incisos del a) al inciso i).

A esto hay que agregar el contenido del último párrafo del Artículo 154 que se refiere a la función pública y que establece que la misma no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución. Para el caso concreto, el caso de delegación debe estar expresamente señalado en la norma que contiene las funciones de los Ministros de Estado, ya que por aplicación del

principio de Supremacía, una ley de menor jerarquía no puede regular o ampliar la norma constitucional ya que aquella está ubicada en la cúspide del ordenamiento jurídico.

El artículo 194 no otorga facultades a los Ministros de Estado para que puedan delegar parte de sus funciones en otras personas, sean funcionarios públicos o no y no podría una norma ordinaria ampliar el contenido de la norma constitucional sin incurrir en violación de la ley fundamental, ya que al establecerse en ésta las funciones de los Ministros de Estado, únicamente el texto constitucional estaría en condiciones de establecer el caso de excepción a que alude el último párrafo del Artículo 154 de la mencionada Constitución.

La actividad ejecutiva difiere de la función legislativa y judicial, ya que “mientras la función legislativa tiene como actividad fundamental, la creación de normas jurídicas abstractas y de observancia general y el judicial tiene como función fundamental la aplicación de dichas normas jurídicas al caso concreto, la función del Organismo Ejecutivo comprende la actividad administrativa propiamente dicha, encaminada a la actuación directa de la ley y la actividad de gobierno, que cuida de los asuntos del Estado y tiende a la satisfacción de los intereses y necesidades de la colectividad.”²⁹

Es decir que la función ejecutiva, considerada desde sus dos puntos de vista: actividad administrativa y de gobierno, tiende a satisfacer los intereses propios y colectivos a través de la administración pública, asimismo le corresponde coordinar la función política de los otros organismos y la alta dirección del Estado.

²⁹ **ibid**, pág. 26.

3.2.3 Función judicial

La función judicial interviene cuando hay una controversia en materia jurídica, la que es resuelta por medio de una decisión que se impone a las partes y tiene la fuerza de verdad legal. En el ejercicio de la función judicial el Estado asegura que la voluntad legislativa sea observada e impone su voluntad a las partes.

Mientras que la función legislativa establece el ordenamiento jurídico, la justicia asegura su conservación y observancia, la actividad se realiza respecto de actos concretos, en los cuales la ley ha sido violada o se pretende que ha sido violada.

A la función judicial se le denomina también función jurisdiccional y según Groppali, “Es la característica actividad del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico; esto es, dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del Derecho y la observación de la norma jurídica preconstituida, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares, como entre particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias”.³⁰

La declaración del Derecho y la observancia de las leyes aplicables a la solución de las controversias se obtienen por medio del proceso, siendo presupuestos del proceso: el derecho a obtener la justicia y la potestad y el deber de proporcionarla.

Sirviéndose del proceso, el juez o el juzgador realiza la función judicial o jurisdiccional, define y aplica las normas jurídicas abstractas, generales

³⁰ **Ibid**, pág. 28.

promulgadas por el Organismo Legislativo, al caso concreto que es llevado a su conocimiento.

La estructura fundamental del órgano judicial, se encuentra fijada por la Constitución, tal como acontece en nuestro país, estructura que es desarrollada con mayor amplitud en la Ley del Organismo Judicial.

3.2.4 Clasificación de las funciones del Estado

Las funciones del Estado se clasifican desde dos puntos de vista

- a. Punto de vista formal o subjetivo; y
- b. Punto de vista material u objetivo.

La función del Estado desde el punto de vista formal o subjetivo: Anteriormente se consignó que el Estado desarrolla sus fines por medio de los tres organismos que lo integran y que cada organismo tiene claramente determinadas sus funciones y que dicha separación aseguraba el equilibrio de los poderes y evitaba interferencias de competencias.

En este sentido queda claramente establecido que:

- a. La función fundamental del Organismo Legislativo, será la creación de normas jurídicas de observancia general;
- b. La función fundamental del Organismo Judicial será la aplicación de las normas jurídicas a los casos concretos; y
- c. La función fundamental del Organismo Ejecutivo, será la actividad administrativa y la de gobierno.

Es decir que desde el punto de vista formal las funciones que realizan los órganos del Estado son las derivadas de las atribuciones que tienen asignadas por la Constitución Política de la República de Guatemala y así encontramos:

- a. De conformidad con el Artículo 157 de la Constitución, corresponden al poder legislativo la potestad legislativa que comprende: Decretar, reformar y derogar las leyes;
- b. La función pública ejecutiva son ejercidas por el Presidente de la República, quien representa la unidad nacional y los intereses del pueblo, es el Jefe del Estado (gobierno) y actuará siempre con los ministros, en consejo o separadamente con uno o más de ellos (actividad administrativa). Las funciones del Presidente y sus ministros están taxativamente establecidas en los Artículos 183 y 194 de la carta magna.
- c. La función Judicial, se ejerce con exclusividad por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales de jurisdicción ordinaria privativa. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.

La administración de justicia es obligatoria, gratuita e independiente de las demás funciones del Estado. Será pública siempre que la moral, la seguridad del Estado o el interés nacional no exijan reserva.

Los tribunales comunes conocerán de todas las controversias de derecho privado en las que el Estado, el Municipio o cualquier entidad descentralizada autónoma o semiautónoma, actúen como parte. Artículo 212 de la Constitución relacionada.

La función del Estado desde el punto de vista material u objetivo: Las funciones formales del Estado están delimitadas en la Constitución indicada, pero sucede que muchas veces por necesidades prácticas, se tiene que

flexibilizar la competencia de los órganos del Estado y así encontramos que un organismo realiza funciones que competen a otro organismo.

Por ejemplo, el Organismo Ejecutivo, realiza funciones jurisdiccionales cuando impone medidas disciplinarias a un empleado público o impone una multa a un gobernado o ciudadano; realiza funciones legislativas cuando promulga un Decreto Ley o un Reglamento Administrativo.

El Organismo Legislativo realiza funciones judiciales cuando conoce de un antejuicio de un funcionario público, sujeto a dicho procedimiento, o cuando interpela a un Ministro; actúa en el campo del Ejecutivo cuando emite un acto administrativo, como por ejemplo un acuerdo que regule las actividades de los diputados o de su personal administrativo, o administra fondos públicos.

El Organismo Judicial realiza funciones legislativas cuando emite un reglamento, realiza funciones del Organismo Ejecutivo cuando administra fondos públicos y determina la inversión de los fondos que ingresan a la tesorería de fondos de justicia.

De la anterior exposición se concluye que el carácter material de las funciones de los organismos del estado se determinan en que, sin extralimitarse en sus funciones, realizan actos que deberían corresponderle a otros órganos, por la independencia que existe entre los órganos del Estado, pero que ellos los realizan dentro de lo que la misma ley determina y por lo tanto dichos actos tienen plena validez legal.

En este apartado nos referiremos a la función ejecutiva que comprende la actividad administrativa propiamente dicha, encaminada a la actuación directa de la ley y la actividad de gobierno, que cuida de los asuntos del

Estado y tiende a la satisfacción de los intereses y necesidades de la colectividad.

La administración pública no sólo se refiere a las diversas actividades que el Estado debe llevar a cabo para cumplir con sus fines, sino que también nos debemos referir a los diversos órganos que la forman en cuanto ejercen la actividad administrativa y explican su estructura y modo de funcionamiento; no es solamente un mecanismo y sistema de organismos que trabajan por sí solos, sino que también forman parte importante de la misma todos los ciudadanos, quienes en cualquier forma deben contribuir al engrandecimiento de la patria, aportando experiencias, conocimientos y nuevas técnicas a fin de mejorar el sistema administrativo en forma coordinada.

La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos (Legislativo, Judicial y Ejecutivo), y la casi totalidad de órganos administrativos (entidades descentralizadas y autónomas), la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, las municipalidades, etc.

La mencionada Constitución, establece la estructura y el funcionamiento de los órganos administrativos, además de la estructura y funcionamiento de los organismos de Estado, la Constitución regula otros organismos de control administrativo, como la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio Público, etc.

La administración pública debe someter su actuación estrictamente a la ley y fundamentalmente a la aplicación de los principios de legalidad y de juridicidad. Los órganos administrativos no pueden actuar arbitrariamente,

pues su actuación debe estar enmarcada dentro de los límites que la misma le otorga.

Los órganos de la administración tienen una finalidad primordial, que es el bienestar general o bien común, el medio para el logro de este bienestar general; como seguridad, salud, educación, control de precios de la canasta básica, etc. de conformidad con las atribuciones, funciones y competencias que la legislación les otorga.

3.3. Normas sobre nutrición contenidas en el código de salud e instituciones encargadas de velar por su cumplimiento

El Decreto número 45-79 del Congreso de la República, Código de Salud (derogado), en el Artículo 60 modificado por el Decreto Ley número 108-84, dice que alimento es todo producto natural, artificial, simple o compuesto, elaborado o sin elaborar, que se ingiere con el fin de nutrirse. Como es sabido, es a través del alimento que ingerimos sustancias nutrientes que sirven para que el cuerpo humano se desarrolle física, mental y socialmente.

Asimismo, los Artículos 109 y 110 del mismo cuerpo legal preceptuaban, que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, le competía el desarrollo de las acciones educativas, con el fin de propiciar el mejoramiento de calidad y cantidad de los alimentos y el Artículo 110 establecía que dicho podría disponer el enriquecimiento, fortalecimiento o equiparación obligatoria de los alimentos que determine para suplir la ausencia o insuficiencia de nutrientes en la alimentación habitual de la población.

Normativa legal que sentó las directrices necesarias para la promulgación de la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, Decreto número 44-92, ley que dió origen a la creación de la Comisión Nacional para la Fortificación, Enriquecimiento o Equiparación de Alimentos.

Actualmente el Decreto número 90-97 desarrolla el Código de Salud vigente y en su parte considerativa desarrolla las normas constitucionales, que protegen a la persona y el derecho fundamental del ser humano para gozar de la salud. El Estado logra cumplir sus funciones a través de instituciones encargadas de las acciones de prevención, promoción recuperación y rehabilitación y se reconoce que la salud de los habitantes de la nación es un bien público.

El Artículo 2. define la salud como un producto social resultante de la interacción entre el nivel de desarrollo del país, las condiciones de vida de las poblaciones y la participación social, a nivel individual y colectivo, a fin de procurar a los habitantes del país el más completo bienestar físico, mental y social.

La parte introductoria de esta norma contiene una redacción técnica, no muy clara para determinado nivel de la población, sin embargo el espíritu de la norma es establecer que en un país en el cual sus habitantes carecen de salud, conlleva una serie de problemas, que redundan en el desarrollo genético de la población y del desarrollo individual y por tanto de la nación. Sabido es que nuestro país, cuenta con los índices más elevados a nivel mundial de desnutrición infantil, situación ésta que obliga al Estado a velar por reducir las deficiencias nutricionales de la población.

Al detectar la magnitud del problema de desnutrición, fue necesario dictar las normas en legales necesarias para afrontar este grave problema, involucrando a todos los sectores de la sociedad para lograr el objetivo de brindar salud.

Así fue como el Artículo 8 del Decreto número 90-97, define a las instituciones que conforman el sector salud, indicando que se entiende por

sector salud al conjunto de organismos e instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, autónomas, semiautónomas, municipalidades, instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales y comunitarias, cuya competencia u objeto es la administración de acciones de salud.

El Ministerio de Salud, para cumplir con sus funciones de coordinación realizará una serie de acciones con los distintos integrantes del sector salud y el Artículo 10 inciso b) nos habla además de: “b) Coordinación intra e intersectorial. El Ministerio de Salud, para cumplir con la función de coordinación dentro del sector y con los otros sectores, suscribirá acuerdos y convenios, tanto a nivel nacional como local, así como con organismos internacionales.” Así mismo el Artículo 217 establece que cuando existiere conflicto de leyes en materia de infracciones y sanciones contra la salud, prevalecerán las normas del Código de Salud sobre las de cualquier otra índole.

Por mandato constitucional, el Estado a través del Ministerio de Salud pública y Asistencia Social, es el responsable de las acciones de salud; para el efecto, coordina acciones con otras instituciones del Estado y con organismos internacionales que se dedican a la salud.

Los organismos internacionales brindan asesoría técnica y apoyo financiero, para impulsar las acciones de salud y para lograr un sistema alimentario nacional efectivo, esencialmente la falta de micronutriente en la alimentación de la población, debido a que al contar con una alimentación con todos los nutrientes esenciales que el organismo necesita se elevan los niveles de desarrollo humano, redundando en un bienestar físico, mental y social.

El presente trabajo se centra en la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos y sus Reglamentos, Decreto número 44-92. En uno de los considerandos de dicha ley, se indica que la población guatemalteca sufre

de deficiencias nutricionales que pueden prevenirse o evitarse con la fortificación enriquecimiento o equiparación de algunos alimentos usados, como vehículos de transporte de nutriente y siendo deber del Estado velar por la salud de los habitantes del país, se decreta ésta ley con el fin de lograr mejorar las deficiencias nutricionales y otros problemas de salud, que son consecuencia de una deficiente nutrición (alimentación).

Ante los graves problemas nutricionales que afronta el país y siendo un deber constitucional del Estado velar por el desarrollo integral de la persona y la comunidad, se emitió el Decreto número 32-2005 del Congreso de la República, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con el objeto de mejorar las condiciones que permitan superar la inseguridad alimentaria y nutricional, ya que la misma representa un serio obstáculo para el desarrollo social y económico del país, especialmente en el área rural y grupos indígenas.

Encontrándose plasmado el objetivo de dicha ley en el Artículo 1. concepto. Para los efectos de la presente ley, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional establece como Seguridad Alimentaria y Nutricional “el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.”

El Artículo 5 del referido cuerpo legal preceptúa que, el gobierno de Guatemala promoverá un proceso de consulta con la sociedad civil organizada para proponer soluciones y definir estrategias orientadas a garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional –SAN- en productos tradicionales como maíz y frijol, en las tierras aptas para dichos cultivos, lo que debe reflejarse en planes operativos y estratégicos.

El Artículo 6 establece que la Creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SINASAN-, integrado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, contando con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional.

En el Artículo 11, se crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CONASAN-, el que por medio de su secretario formará parte del gabinete general, gabinete social y gabinete de desarrollo rural.

El Artículo 13, establece la estructura del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CONASAN-, el que está integrado por los siguientes representantes institucionales:

- a) El Vicepresidente de la República, quien lo preside;
- b) El Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, quien actuará como Secretario del Consejo;
- c) El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación;
- d) El Ministro de Economía;
- e) El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social;
- f) El Ministro de Educación;
- g) El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda;
- h) El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales;
- i) El Ministro de Trabajo y Previsión Social;
- j) El Ministro de Finanzas Públicas;
- k) El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia;
- l) La Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente;
- m) Dos representantes del Sector Empresarial;
- n) Cinco representantes de la Sociedad Civil.

Respetando los principios de autonomía municipal y división de poderes,

- El Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM-
- El Presidente de la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional del

Congreso de la República.

El objeto de hacer referencia a ésta normativa legal, es para establecer que existen las normas legales para combatir el problema tan grave que afronta nuestro país, por el alto índice de desnutrición. En esta ley, por lo menos ya se toma en consideración el aspecto económico y social de la población y contempla la definición de estrategias orientadas a garantizar la seguridad alimentaría y nutricional en productos tradicionales como maíz y fríjol.

Como se establece en el Artículo 6, de dicho cuerpo legal, a pesar de contar con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional, no se conocen a la fecha los logros que hayan obtenido las instituciones creadas para dar cumplimiento a lo establecido en la ley.

En dicha ley, se crea un consejo multisectorial, conformado por representantes de diversas instituciones y sectores de la sociedad. Sin embargo, la práctica ha demostrado que cuando se integra un ente con diversidad de miembros es difícil que se tomen acertadas decisiones, ya que muchas veces los mismos no asumen su rol, debido a que en las instituciones a su cargo tienen que desarrollar sus actividades propias y a veces por falta de tiempo o falta de participación activa, delegan esta representación en funcionarios que no aportan nada o casi nada.

El actual gobierno dió inicio a un programa de ayuda a las familias pobres proporcionándoles una ayuda económica por familia, con el objeto de que los padres de familia envíen a sus hijos menores de edad a la escuela y centro de salud para llevar su control de salud; esto es con el objeto de que no los pongan a temprana edad a labores del campo.

El Código de Salud, Decreto del Congreso de la República número 45-79, derogado, constituyó la base para la creación de la Ley General de

Enriquecimiento de Alimentos y sus reglamentos. En el Artículo 60 del Código referido, modificado por Decreto Ley 108-84, dice que alimento es todo producto natural, artificial, simple o compuesto, elaborado o sin elaborar, que se ingiere con el fin de nutrirse. Como es sabido, es a través del alimento que ingerimos sustancias nutrientes que sirven para que el cuerpo humano se desarrolle física, mental y socialmente.

3.4 Funciones de la comisión nacional para la fortificación, enriquecimiento o equiparación de alimentos

De conformidad con la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, se crea la Comisión Nacional para la Fortificación, Enriquecimiento o Equiparación de Alimentos, con carácter de coordinador y supervisor y está integrada con un representante titular y un suplente de cada uno de los siguientes organismos e instituciones:

1. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
2. Ministerio de Economía
3. Ministerio de Finanzas Públicas
4. Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
5. Ministerio de Gobernación
6. Asociación o Gremial de Productores de cada uno de los Alimentos afectos a esta Ley y
7. Liga del Consumidor

Además establece que dicha comisión, tendrá como mínimo con carácter de consultor y/o asesor a la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), el Fondo a las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) y otros que así se considere.

El Decreto número 44-92 ya relacionado, en ninguna parte de su articulado hace alusión de manera específica a las funciones que la Comisión referida debe cumplir, a pesar de la importancia que la misma representa para la salud de la población.

3.4.1 Según la ley general de enriquecimiento de alimentos

No existe norma legal que las defina las funciones de la Comisión Nacional para la Fortificación, Enriquecimiento o Equiparación de Alimentos, ya que de conformidad con el Artículo 10, de la citada ley, debieron emitirse los reglamentos necesarios, en un plazo no mayor de 30 días. Sin embargo, de estos reglamentos el que se refiere a la organización y funcionamiento de la relacionada Comisión, se encuentra aún en fase de proyecto, el cual no cuenta aún con la aprobación por parte de las autoridades de salud.

3.4.2 De acuerdo a su práctica administrativa.

En la práctica la Comisión está funcionando de hecho de la manera siguiente:

La presidencia la ejerce actualmente el representante de la Asociación de Azucareros de Guatemala (AZAGUA), la cual se elige cada 2 años entre los miembros de la Comisión.

La Secretaría de la Comisión, se asignó por los miembros de la Comisión en forma permanente al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Se establece pues, que la Comisión está funcionando sin contar con el reglamento respectivo, ello ha dado lugar a que los integrantes de la misma actúen de conformidad con sus intereses, situación que se determina al estar la dirección de la Comisión en manos del sector privado, el cual velará siempre por sus intereses y tomará las decisiones que al grupo que

representa le convengan, en ésta forma el Estado está delegando sus funciones.

Asimismo, se estableció que representantes de algunos Ministerios no asisten a las reuniones. La información de lo que realiza la Comisión, de los fondos que percibe de organismos internacionales y metas realizadas, la proporciona el presidente de la Comisión, con lo cual se limita que la información sea pública.

De conformidad con la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el responsable directo de velar por el cumplimiento de la presente ley y sus reglamentos. Dicho Ministerio para cumplir con la normativa antes referida, realiza esta función a través de la Dirección General de Regulación, Vigilancia y Control de la salud, en donde los técnicos llevan a cabo los monitoreos que se realizan en los centros de distribución tanto al mayoreo como menudeo (tiendas, supermercados). Las muestras que recogen los técnicos es para determinar si se está aplicando a la sal, azúcar y harina los porcentajes de micronutrientes que se establecen en los reglamentos respectivos. Estas muestras se analizan en el laboratorio nacional de salud.

Otras instituciones que verifican si se cumple con la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos y sus Reglamentos: Dirección de atención y asistencia al consumidor (DIACO), Liga por la defensa del consumidor (LIDECON), Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP).

CAPÍTULO IV

4. Análisis crítico jurídico

La Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, Decreto 44-92, fue publicada el 24 de noviembre de 1992, fue declarada de urgencia nacional y aprobada en una sola lectura con el voto favorable de más de las dos terceras partes del número total de diputados que integraban el Congreso de la República.

Para la promulgación de esta ley, se consideró que como uno de los deberes del Estado es velar por la salud integral de todos los habitantes del país se debían tomar medidas en el campo preventivo para la salud y uno de los medios más eficaces de lucha contra las enfermedades por deficiencias nutricionales era la fortificación, enriquecimiento o equiparación de los alimentos con los elementos indispensables para evitar estas deficiencias.

Para el efecto se llevaron a cabo estudios por instituciones técnicas especializadas, que demostraron que la población guatemalteca, en general, sufre de deficiencias que pueden prevenirse o evitarse con la fortificación, enriquecimiento o equiparación de algunos alimentos usados como vehículos de transporte de nutrientes.

Para cumplir con los propósitos enunciados en la parte considerativa se organizó su articulado bajo el concepto de ley marco, lo cual hizo incurrir a los legisladores en el error de omitir aspectos fundamentales en el contenido de la misma.

En efecto, el texto aprobado contiene únicamente 12 Artículos, que regulan parcialmente algunos aspectos importantes y omiten el tratamiento de otros. El cuerpo legal se desarrolla de la siguiente manera:

El Artículo 1 se refiere a que es obligatorio el enriquecimiento, fortificación o equiparación de los alimentos necesarios para suplir la ausencia o insuficiencias de nutrientes y que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, deberá emitir los acuerdos y reglamentos necesarios.

Comentario: En ningún momento se indica cuales van a ser los alimentos necesarios para suplir la ausencia o insuficiencias de nutrientes, a pesar de que existían diversos estudios científicos que contenían información valiosa que pudo ser consultada para que el texto de la ley incluyese no únicamente a la sal, azúcar y harina de trigo sino a otros de beneficio para la población.

En el Artículo 2, se crea con carácter coordinador y supervisor, la Comisión Nacional para la Fortificación, Enriquecimiento o Equiparación de alimentos, la cual se integra con un representante titular y un suplente de cada uno de los siguientes organismos e instituciones: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Economía, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de Finanzas Públicas, Ministerio de Gobernación, de la Asociación o Gremial de productores de cada uno de los alimentos afectos a esta ley y de la Liga del Consumidor.

Comentario: La primera observación al Artículo consiste en que es totalmente imprudente la inclusión de los grupos que representan a los productores de los alimentos que se pretende fortificar pues estos, por su carácter de grupos de presión, velarán por los intereses que los identifican como grupo antes que los intereses y necesidades de la población en general.

El objeto de incluir un apartado en donde se estudia a los grupos de presión en la presente tesis, fue precisamente tratar científicamente la conformación de los grupos de presión para determinar la validez de su integración en las

decisiones y actos de gobierno pues al formar parte de la Comisión antes referida, las gremiales representantes de este sector productivo, velarán siempre por sus propios intereses.

En otro orden de ideas, la decisión de incluir a diversos ministerios en la conformación de la referida Comisión no es totalmente un acierto, pues la experiencia ha demostrado que cuando se integran funcionarios con funciones sin relación directa con su fin principal no asumen con seriedad las tareas que deben cumplir, sin asumir los cargos con responsabilidad y diligencia.

Adicionalmente a lo anterior, debe agregarse que actualmente dicha Comisión funciona sin un reglamento aprobado, lo cual quiere decir que todas las actividades que realiza no tienen regulación específica pues la propia ley no define ampliamente sus funciones especialmente porque asignarle un carácter coordinador y supervisor, sus funciones debieron ser reguladas por la vía reglamentaria.

No obstante no tener específicamente definidas sus funciones en la ley ordinaria, ni un reglamento que le pueda dar validez a su actuar, dicha Comisión solicitó en el año de 1996 que se ampliara el Artículo 2 del Decreto 44-92 del Congreso de la República, con el objeto de crear una cuenta privativa para que dicha Comisión manejara los fondos provenientes de multas por faltas contra la salud y de subastas de productos, etc. Dicha solicitud le fue denegada.

El Artículo 3 preceptúa que es responsabilidad directa del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, a través del Departamento de Registro y Control de Alimentos velar por el cumplimiento de la presente ley.

Comentario: No se establecen los mecanismos por medio de los cuales la mencionada dependencia debe ejercer el control asignado, además, no forma parte de la Comisión, por lo tanto, es todavía más difícil ejercer control alguno. Debe hacerse notar que ni siquiera está definido que funcionario o dependencia del Ministerio de Salud debe integrar dicha comisión.

El Artículo 5 señala que quedan libres de pago de derechos arancelarios de importación la maquinaria, equipo mecánico y de laboratorio accesorios, repuestos, los micronutrientes específicos y químicos para los procesos de fortificación, enriquecimiento o equiparación de alimentos.

Comentario: El Artículo referido anteriormente nos demuestra las formas de intervención de las gremiales cuando de proteger sus intereses se trata, en el presente caso, se protege a los productores eximiéndolos del pago de aranceles.

El Artículo 6 indica que los costos de los procesos que manda esta ley y el valor de los insumos requeridos para su cumplimiento serán absorbidos por los productores. En caso de alza comprobada en el costo de los micronutrientes, la Comisión creada en el Artículo 2. de ésta ley recomendará los mecanismos de financiamiento.

Comentario: En el presente caso nuevamente se tutela al sector productivo ante una contingencia que debería ser resuelta por las leyes del mercado.

El Artículo 8 transcribe el Artículo 167 del Código de Salud, el cual indica que las sanciones que las autoridades sanitarias podrán imponer a las infracciones del Código de las Leyes Sanitarias y Ley de Fortificación Enriquecimiento o Equiparación de Alimentos, son las siguientes:

1. Amonestación escrita.
2. Multa, que se graduará entre el equivalente entre dos a ciento cincuenta salarios mínimos mensuales.
3. Publicación en un mínimo de dos diarios de mayor circulación del motivo de la sanción.
4. Suspensión de actividades del negocio o empresa por un plazo no menor de un mes ni mayor de seis meses.
5. Clausura definitiva del establecimiento.

Las anteriores sanciones tienen carácter de principales, también se contempla sanciones accesorias, estas son: Comiso de las materias primas, alimentos, instrumentos, materiales y objetos que se relacionen con la infracción cometida.

Comentario: A pesar de establecer un nexo directo con el Código de Salud en el tema de las sanciones, es claro que la fórmula utilizada se queda corta, ya que no existe en ninguna parte del mencionado código, alguna referencia a supuestos de hecho que tengan relación o reflejen acciones u omisiones que se refieran a la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, lo cual nos lleva desafortunadamente a la triste conclusión de que no existen conductas tipificadas como infracciones a las que puedan asociarse las sanciones descritas en el presente apartado, tanto en el Código de Salud como en la ley comentada.

Lo anterior es una muestra de la inoperancia de la ley comentada en un tema de vital importancia, ya que dicho cuerpo legal no puede transmitir certeza si no se contemplan concretamente los actos que violen, tergiversen, limiten o incumplan sus normas, o bien se señalen aquellas omisiones que perjudiquen su aplicación, particularmente en aquellos aspectos sensibles y básicos para el bienestar social, que llevan aparejadas obligaciones éticas, morales y jurídicas de las personas individuales y jurídicas encargadas de

proporcionar los elementos nutricionales para lograr ese bienestar social y de salud de la mayoría de la población.

Lo jurídicamente válido es que ésta ley contenga un apartado específico dedicado a las infracciones y sanciones que puedan cometerse o bien el mandato para que las mismas sean desarrolladas vía reglamentaria, de acuerdo con los diferentes temas a desarrollarse en la ley, de tal manera que sea imposible aplicar otras normas analógicamente o por extensión.

El Artículo 9 preceptúa que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social deberá verificar y supervisar que en la fabricación de los alimentos afectos por esta ley se realice el proceso de fortificación, enriquecimiento o equiparación de conformidad con los reglamentos específicos de esta ley.

Comentario: El espíritu de esta norma es que el órgano encargado del Estado sea el que verifique y supervise si en la fabricación de los alimentos se cumple con la ley y sus reglamentos; sin embargo, no hace alusión alguna a la dependencia o dependencias que tengan la obligación o designación de hacer cumplir la ley en este aspecto.

El Artículo 10 indica que los reglamentos de ésta ley deberán emitirse por el Organismo Ejecutivo en un plazo no mayor de 30 días a partir de la vigencia de la misma.

Comentario: Debe hacerse notar que en ningún momento se establece cuales son los reglamentos que se deben emitir, en tal sentido, la ley resulta deficiente, pues existe la posibilidad de emitir cualquier tipo de reglamentación, incluso aquellas de carácter proteccionista de los productores que intervienen en este proceso.

De conformidad con lo descrito anteriormente se establece que es una ley que fue promulgada más que para beneficiar a la población desnutrida, fue para crear beneficios a los productores de los productos alimenticios de azúcar, sal y harina, debido a que estos productos ya estaban siendo fortificados.

Es de hacer notar los esfuerzos que el Estado ha llevado a cabo, los cuales debieron culminar con un cuerpo normativo eficiente y jurídicamente válido que sirviera efectivamente de marco para realizar todas aquellas actividades que combatieran las deficiencias de tipo nutricional que aquejan a la población, y para el efecto recordemos desde cuando se vienen realizando este tipo de acciones, siendo las principales:

A. Fortificación de sal con yodo se hizo en forma obligatoria en 1954 con la publicación del Decreto número 115 y el programa inició en 1959.

B. En 1975 se inició el programa de fortificación de azúcar con vitamina A, pero a pesar de los resultados el programa se debilitó y 7 años después se suspendió. En 1987 se reactivó el programa de fortificación de azúcar.

4.1 Deficiencias técnicas y legales que presenta la ley general de enriquecimiento de alimentos

La Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, Decreto número 44-92, es una ley elaborada bajo el concepto de ley marco, lo cual quiere decir que se desarrollan los temas generales, para ser desarrollados después por normas particulares; aún dentro de este concepto se incurre en el error de crear una entidad o comisión sin señalar cuales son las principales funciones que debe cumplir, por las razones siguientes:

1. Siendo una comisión que tutela uno de los derechos fundamentales de los habitantes del país, debió señalarse desde el principio que la presidencia o dirección de la misma correría a cargo del Estado.
2. Se señalan específicamente los procesos económicos de producción, más no así los procesos técnicos de producción, que son los que garantizan la calidad de los productos.
3. Se señalan procedimientos sancionatorios, pero no se describen las infracciones ni el procedimiento.
4. No se señalan específicamente, cuáles son los reglamentos que deben emitirse para ser operable dicho cuerpo legal ordinario.

Los Artículos 7 y 8 de la Ley analizada, pretenden regular de manera general lo relativo al procedimiento sancionatorio, que una regulación de éste tipo debe establecer. La ampliación por medio de la reforma del Artículo 167 del Código de Salud y la aplicación de sus procedimientos sancionatorios, constituyen grave error por las siguientes razones:

- a) El Decreto número 45-79 del Congreso de la República se encuentra derogado.
- b) Aún cuando estuviese vigente la norma anterior, sus procedimientos sancionatorios no podrían aplicarse, pues en ningún momento se describen las infracciones a la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, lo cual hace inaplicable ninguna de sus sanciones.
- c) En la reforma del Artículo 167, se consigna erróneamente el nombre de la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos.
- d) Se le está delegando funciones estatales a la Comisión, al establecer que ésta recomendará los mecanismos de financiamiento al comprobar alzas en el costo de los micronutrientes.

- e) A pesar de preceptuar la ley referida, que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, emitirá los acuerdos y reglamentos necesarios, en consulta con el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, estos se emiten incluso sin tener de base la propia ley.

Concluyendo, que la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, pierde su aplicación, aún en su concepto general, debido a que únicamente describe los procesos económicos de producción y no así los procesos técnicos de producción.

No se cuentan con estudios de evaluación sobre el impacto que ha tenido en la población la implementación de los micronutrientes, en los productos alimenticios de azúcar, sal y harina de trigo, en la actualidad. Los estudios realizados datan de 1995.

4.2 Incongruencias que presentan los reglamentos de fortificación de alimentos de sal, azúcar y harina de trigo en relación a la ley específica

De manera general se hace referencia a las incongruencias más significativas que presentan los reglamentos objeto de análisis, siendo éstas las siguientes:

La primera incongruencia que se da es que no consta la relación formal entre la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos y los reglamentos, debido a que no se especifica en la ley sobre que tratarán los reglamentos que se deben emitir por el Organismo Ejecutivo.

1. El Acuerdo Gubernativo No. 021-2000, que contiene el Reglamento para la Fortificación del Azúcar con vitamina A, en su parte considerativa no

- hace referencia que dicho acuerdo se emite de conformidad con la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos.
2. El Artículo 16 del reglamento referido anteriormente, establece que las infracciones a este reglamento se consideran infracciones contra la salud, sin embargo, en la ley específica no se describen las mismas.
 3. En el Artículo 17 del reglamento objeto de análisis, faculta al infractor que no está de acuerdo con una auditoría de calidad realizada por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para solicitar la realización de una auditoría de calidad con la participación del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP). El Artículo 2 de la Ley referida, le ha fijado el campo de acción al INCAP, el cual es un ente consultor y o asesor de la Comisión Nacional para la Fortificación, Enriquecimiento o Equiparación de Alimentos; con lo cual en un reglamento no se le puede ampliar su competencia.
 4. El Acuerdo Gubernativo número 29-2004, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que contiene el Reglamento para la fortificación de la sal con yodo y sal con yodo y fluor. Formalmente éste Reglamento no se puede aplicar debido a que en la sentencia de la Corte de Constitucionalidad, se declaró la inconstitucionalidad de la totalidad del artículo 21, en el cual se establecía la fecha en que iniciaría su vigencia; produciéndose una laguna legal.
 5. En el Artículo 19 del reglamento referido, señala que las violaciones e infracciones al presente reglamento serán sancionadas conforme lo preceptuado en el Libro III del Código de Salud, en embargo, en dicho cuerpo legal no hace referencia a infracciones del reglamento contenido en el Acuerdo Gubernativo número 29-2004.

6. El Acuerdo Gubernativo número 144-2001, Reglamento para la Fortificación de la Harina de Trigo, se emitió con fundamento en el Código de Salud y no en la ley específica; sin embargo, dicho Reglamento deroga el Acuerdo número 498-93, emitido el 24 de septiembre de 1993, el cual sí tenía su fundamento en la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos.

7. En el capítulo de infracciones, sanciones y procedimientos, Artículo 21, se encuentra la misma estipulación legal, que preceptúan los anteriores reglamentos, en el sentido de que el infractor al no estar de acuerdo con la inspección y monitoreo que realiza la autoridad administrativa, tiene el derecho de solicitar la realización de una auditoria de calidad en un plazo no mayor de dos meses de ocurrido el hecho. En este sentido, la autoridad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social que establezca una infracción, no podrá sancionar, debido a que su dictamen puede ser cuestionado por cualquier infractor, que se proteja con esta norma. Con lo que se concluye que no existe un procedimiento administrativo que deba seguirse, o al comprobar una infracción al reglamento aplicar el procedimiento establecido en el Código de Salud.

CONCLUSIONES

1. Nuestra carta magna preceptúa que el goce de la salud es un derecho fundamental del ser humano, no obstante, los esfuerzos del Estado materializados a través de la promulgación de La Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, Decreto número 44-92 del Congreso de la República y sus respectivos reglamentos, han resultado insuficientes.
2. El régimen económico y social de la república, preceptuado en nuestra carta magna, se funda en principios de justicia social. Sin embargo, este principio no se cumple, debido a que la mayoría de los habitantes del país, viven en pobreza o pobreza extrema, lo cual les impide obtener los alimentos mínimos necesarios para una adecuada alimentación.
3. La desnutrición por falta de micronutrientes es un problema grave de salud y el más común es la carencia de hierro, seguida por la de yodo, y en menor magnitud la de vitamina A. Esto afecta al ser humano en su crecimiento físico, mental y psicológico y consecuentemente, sus posibilidades de desarrollo personal, económico, cultural y social son nulas o casi nulas.
4. Cuando se analizan las causas por las cuales los trastornos por deficiencias de micronutrientes, continúan siendo un problema, se encuentran, entre otras, la falta de análisis y discusión sobre la magnitud y extensión de dichos trastornos y las medidas de prevención y control tanto en los entes estatales como en la sociedad civil.
5. La ley objeto de estudio ha sido inoperante, esto se debe, entre otros factores, a que desarrolla únicamente los procesos que tienen relación con aspectos de comercialización y exenciones impositivas que

benefician a los agentes productores, obviando el tratamiento de los procesos administrativos y de control que le corresponde al Estado.

RECOMENDACIONES

1. Los estudios realizados sobre la desnutrición en el país, deben servir a las autoridades para asignarle la prioridad debida. Por lo que se recomienda que con base en ellos se formule una estrategia de información, educación y comunicación bien planeada que abarque los problemas de carencia de micronutrientes y otros trastornos relacionados con la nutrición.
2. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social debe reformar la Ley General de Enriquecimiento de Alimentos, que sin salirse del concepto de ley marco, defina con claridad las funciones y alcances de la Comisión Nacional para la Fortificación, Enriquecimiento o Equiparación de Alimentos, así como dejar bien definido que la dirección de la misma corresponde al Estado.
3. En la integración de la Comisión Nacional para la Fortificación, Enriquecimiento o Equiparación de Alimentos es conveniente excluir a las asociaciones o gremiales, por que éstos persiguen intereses sectoriales en lugar del interés nacional que necesariamente debe regir al momento de ejercer las tareas de supervisión, control, dirección y sanción.
4. La reforma legal, deberá incluir los mecanismos de coordinación entre la Comisión Nacional para la Fortificación, Enriquecimiento o Equiparación de Alimentos y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional creado por medio del Decreto número 32-2005. Para formular políticas nacionales de carácter integral en relación con los temas nutricionales.

5. población de los micronutrientes necesarios para la salud, además de los tradicionales; en vista de la situación económica que atraviesa, hace difícil la compra de los alimentos fortificados para un sector mayoritario de guatemaltecos.

BIBLIOGRAFÍA

- Apuntes de derecho administrativo**, material bibliográfico para curso de derecho administrativo de la Escuela de Auditoría.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo II**, Ediciones Mayte, Guatemala 1995.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, Instituto Nacional de Administración Pública, Guatemala, 1990.
- COLECCIÓN Textos Jurídicos, **Apuntes de derecho administrativo**, Departamento de publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala 1995.
- DROMI, José Roberto, **Las funciones del estado y los servicios públicos**, Buenos Aires, Argentina, 1979.
- DE CELIS, Jacqueline B., **Los grupos de presión en las democracias contemporáneas**, Editorial Tecnos, Madrid, 1963.
- Estado de micronutrientes y fortificación de alimentos**, informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación. bancoidealimentosdeguatemala.org.gt/docs/cap-IV.pdf.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, **La defensa de la Constitución**, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, marzo 1986.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, **Cuadernos constitucionales**, México, 2t., La Constitución Guatemalteca. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- GARCÍA MAYNES, Eduardo, **Introducción al estudio del derecho**, 49 ed., reimpresión Editorial Porrúa, Av. República Argentina 15, 1998.
- GARCIA PELAYO, Manuel, **Derecho constitucional comparado**, Revista de occidente Barbora de Braganza, Madrid. Talleres gráficos de ediciones Castilla.
- KELSEN, Hans, **Teoría general del estado**, Traducción de Luis Legaz Lacambra, Editorial Nacional México, D.F.1959.
- KELSEN, Hans, **Teoría general del derecho y del estado**. Traducción Eduardo García Maynez, Universidad Autónoma de México, 1969.
- LOPEZ, Mario Justo, **Manual de derecho político**, Editorial Kapeluz, Buenos Aires Argentina, 1973.

MEYNAUD, Jean, **Los grupos de presión**, Traducción española, María Esther Villa de Rosas y Eduardo Luis Villa, Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1962.

NARANJO MESA, Vladimiro, **Teoría constitucional e instituciones políticas**. 8ava. ed., Editorial Temis, Sta. Fe de Bogotá, Colombia.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, **Principios de teoría política**. Editorial Nacional, Madrid 1979.

VERDÚ, Pablo Lucas, **Principios de ciencias políticas**. Tomos II y III, 2a. ed., Ediciones Técnicas, 1973.

Legislación:

Constitución política de la república de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código de sanidad, Decreto número 1877, septiembre 1936, derogado.

Código de salud, Decreto número 45-79 del Congreso de la República, derogado.

Código de salud, Decreto número 90-97, del Congreso de la República, vigente.

Ley del organismo judicial, Congreso de la República, Decreto número 2-89, 1989.

Ley general de enriquecimiento de alimentos, Decreto número 44-92, del Congreso de la República.

Ley del sistema nacional de seguridad alimentaría y nutricional, Decreto número 32-2005.

Reglamento para la fortificación de la sal. Decreto Gubernativo número 115, publicado el 19 de octubre de 1954, derogado.

Reglamento para la fortificación de la sal con yodo Acuerdo Gubernativo número 496-93, derogado.

Reglamento para la fortificación de la sal con yodo, Acuerdo Gubernativo número 29-2004, vigente.

Reglamento para la fortificación del azúcar con vitamina A, Decreto número 56-74 del Congreso de la República, derogado.

Reglamento para la fortificación del azúcar con vitamina A, Acuerdo Gubernativo número 497-93, derogado.

Acuerdo Gubernativo número 1-98, sobre la importación de azúcar, derogó el Acuerdo Gubernativo número 497-93.

Reglamento para la fortificación del azúcar con vitamina A, Acuerdo Gubernativo número 15-98, derogado.

Reglamento para la fortificación del azúcar con vitamina A, Acuerdo Gubernativo número 021-2000, vigente.

Reglamento para la fortificación de la harina de trigo con hierro, Acuerdo Gubernativo número 498-93, derogado.

Reglamento para la fortificación de la harina de trigo, Acuerdo Gubernativo número 144-2001. Vigente.