

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

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA DESNATURALIZACIÓN DEL
DERECHO DE MANIFESTACIÓN POR GRUPOS DE INCONFORMES**

CHRISTIAN PAÚL JÁUREGUI REYNA

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2005.

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

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA DESNATURALIZACIÓN DEL
DERECHO DE MANIFESTACIÓN POR GRUPOS DE INCONFORMES**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

CHRISTIAN PAÚL JÁUREGUI REYNA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de:

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre de 2005

**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. Eddy Giovanni Orellana Donis
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enriquez
VOCAL IV:	Br. Jorge Emilio Morales Quezada
VOCAL V:	Br. Manuel de Jesús Urrutia Osorio
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. César Augusto Morales Morales
Vocal:	Licda. Aura Marina Chang Contreras
Secretaria:	Licda. Berta Aracely Ortiz Robles de Torres

Segunda Fase:

Presidenta:	Licda. Crista Ruiz Castillo de Juárez
Vocal:	Licda. Viviana Nineth Vega Morales
Secretaria:	Licda. Benicia Contreras Calderón

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis" (Artículo 25 del Reglamento para los Exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

LIC. LEWIS BATRES GALLEGOS
ABOGADO Y NOTARIO
11 calle 10-38 zona 1
TEL. 22200817

Guatemala, 27 julio de 2005.

Licenciado **BONERGE AMÍLCAR MEJÍA ORELLANA**,
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Universidad de San Carlos de Guatemala.

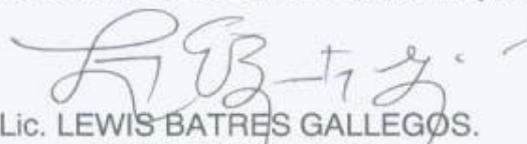
Señor Decano:

Tengo el honor de dirigirme a usted, con la finalidad de emitir mi dictamen en cumplimiento del oficio de ese decanato de fecha veintiocho de marzo del año en curso, por el que se me designó como asesor del Bachiller: **CHRISTIAN PAÚL JÁUREGUI REYNA**, en la realización de su trabajo de tesis intitulado: **"ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA DESNATURALIZACIÓN DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN POR GRUPOS DE INCONFORMES"**.

Al respecto me permito informar que la investigación en mención, se realizó bajo mí inmediata dirección y se orientó al estudiante sobre las fuentes de información y bibliográficas a utilizar aplicables al tema en estudio, habiendo analizado las teorías existentes sobre el tema, y la aplicación de las técnicas adecuadas para el correcto desarrollo del trabajo de tesis.

En conclusión, el trabajo presentado por el Bachiller **CHRISTIAN PAÚL JÁUREGUI REYNA**, llena los requisitos establecidos en el reglamento respectivo y lo considero un aporte importante para la solución de un problema nacional, además de utilizarse como fuente de consulta; en virtud de ello me permito rendir dictamen favorable para que éste sea discutido en el Examen Público que corresponde.

Sin otro particular, me suscribo del Señor Decano, muy atentamente,


Lic. LEWIS BATRES GALLEGOS.
COLEGIADO 1417.
ASESOR.

LEWIS BATRES GALLEGOS
ABOGADO Y NOTARIO





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, dos de agosto del año dos mil cinco-

Atentamente, pase al LIC. ARNOLDO OTHONIEL DOMÍNGUEZ BERGANZA, para que proceda a Revisar el trabajo de Tesis del estudiante CHRISTIAN PAÚL JAUREGUI REYNA, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA DESNATURALIZACIÓN DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN POR GRUPOS DE INCONFORMES" y, en su oportunidad emita el dictamen correspondiente. -

MIAE/sllh



Lic. Arnoldo Othoniel Domínguez Berganza
14 calle 7-26, primer nivel, oficina 1.
Teléfonos 22534528 y 57057624.
Guatemala, C.A.



Guatemala, 7 de septiembre de 2005.

Licenciado **BONERGE AMÍLCAR MEJÍA ORELLANA.**
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Señor Decano:

Respetuosamente expongo:

I. Antecedente. En resolución de dos de agosto de dos mil cinco, me designó para "Revisar el trabajo de Tesis del estudiante CHRISTIAN PAÚL JÁUREGUI REYNA, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA DESNATURALIZACIÓN DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN POR GRUPOS DE INCONFORMES", y que yo emitiera el dictamen correspondiente.

II. Procedimiento. Ante ello, al trabajo de Tesis relacionado se le aplicó el procedimiento de revisión que, básicamente, consistió en una revisión inicial de inducción a dicho trabajo y, posteriormente, con un análisis de profundidad, se señalaron las correcciones y rectificaciones que estimé procedentes, de lo cual se concienció al sustentante, quién procedió ha aplicarlas. Por último, juntamente con él, hice la revisión final, percatándome que atendió esas correcciones y rectificaciones.

III. Dictamen. Con base y como resultado de la revisión indicada, considero que el trabajo de Tesis en mención satisface los requerimientos y requisitos correspondientes y, en consecuencia, sobre el mismo emito el presente **dictamen favorable**, recomendando que, en seguimiento de los procedimientos que en nuestra Facultad corresponden, se autorice la impresión de la referida Tesis.

Atentamente,

OTHONIEL DOMINGUEZ
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. Arnoldo Othoniel Domínguez Berganza.
Abogado y Notario.
Colegiado número 1278.
REVISOR.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y
SOCIALES Guatemala, veintiséis de septiembre del año dos mil cinco -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del estudiante CHRISTIAN PAUL JAUREGUI REYNA Intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA DESNATURALIZACIÓN DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN POR GRUPOS DE INCONFORMES". Artículo 22 del Reglamento de Exámenes Técnico Profesional y Público de

tesis -----

MTAE/s/III



DEDICATORIA:

A DIOS:

Por tener misericordia de mí, no dejarme en ningún momento y darme la oportunidad de levantarme y superarme.

A MIS PADRES:

Rodolfo Jáuregui Hernández, por su apoyo y ejemplo. Adilia Vianney Reyna Rosales, por su comprensión y su amor incondicional, de lo cual estaré agradecido toda la vida.

A MIS HIJAS:

Que son la razón de mí existir y les sirva como ejemplo a seguir.

A MIS HERMANOS:

William Rodolfo, Walter David Jáuregui Reyna y Herbert Estuardo Jáuregui Castillo, gracias por su apoyo.

A MI MEJOR AMIGA:

Sandra Jeannette Sánchez de León (Changuish), gracias por tu apoyo en tantos momentos malos y buenos.

AL AMOR DE MI VIDA:

Lo logre con tu apoyo.

PARA LAS PERSONAS QUE ME QUIEREN:

Gracias, por su apoyo y comprensión amigos míos.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA Y A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

ÍNDICE:

	Pág.
Introducción:.....	i
CAPÍTULO I	
1. El derecho de manifestación.....	1
1.1. Definición del derecho de manifestación.....	1
1.2. Regulación legal del derecho de manifestación.....	3
1.3. Derecho comparado.....	5
CAPÍTULO II	
2. Causas que dan origen las medidas de hecho.....	13
CAPÍTULO III	
3. Definición y principios del procedimiento administra	15
3.1. Definición de procedimiento administrativo.....	15
3.2. Diferencias entre proceso y procedimiento administrativo.....	17
3.2.1. Por el órgano ante quien se realiza.....	17
3.2.2. Por la finalidad que persigue.....	17
3.2.3. Por los efectos que produce.....	18
3.2.4. Por su contenido.....	18
3.3. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo.....	18
3.4. Características del procedimiento administrativo.....	18
3.4.1. Sencillez.....	19
3.4.2. Rapidez.....	19
3.4.3. Informalidad.....	19
3.4.4. Iniciación de oficio.....	19

	Pág.
3.4.5. Audiencia.....	20
3.4.6. Enumeración de prueba legal.....	20
3.4.7. Escrito, sin descartar la oralidad.....	20
3.4.8. Fijación de plazo.....	20
3.4.9. Plazo para otras instituciones que intervienen.....	21
3.4.10. Análisis de pruebas.....	21
3.4.11. Notificación a los administrados.....	22
3.5. Principios del procedimiento administrativo.....	22
3.5.1. Principio de audiencia a las partes.....	23
3.5.2. Determinación del plazo en el cual debe actuar la administración	23
3.5.3. Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otros órganos.....	24
3.5.4. Las condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares.....	25
3.5.5. Principio de legalidad.....	26
3.5.6. Principio de seguimiento de oficio.....	26
3.5.7. Principio de informalidad.....	27
3.5.8. Principio de defensa.....	27
3.5.9. Principio de imparcialidad.....	28
3.5.10. Principio de procedimiento escrito.....	28
3.5.11. Principio de procedimiento sin costas.....	29
3.5.12. Principio de publicidad.....	29
3.5.13. Principio de sencillez, rapidez, economía y eficacia.....	29

	Pág.
3.6. Elementos del procedimiento administrativo.....	30
3.6.1. Inicio de oficio, a petición de parte o por denuncia.....	30
3.6.1.1 De oficio.....	30
3.6.1.2. A petición de parte o por denuncia.....	30
3.6.2. El órgano administrativo.....	31
3.6.3. La competencia administrativa.....	31
3.6.4. El administrado.....	31
3.7. Clasificación del procedimiento administrativo.....	31
3.7.1. Por la forma de iniciarse.....	32
3.7.1.2. A petición del interesado.....	32
3.7.1.3. De oficio.....	32
3.7.2. Por los motivos que originan el procedimiento administrativo.....	32
3.7.2.2. Por resolución administrativa.....	32
3.7.2.3. Por petición propiamente dicha.....	33
3.7.2.4. De oficio:.....	33

CAPÍTULO IV

4. Resoluciones en la administración pública.....	35
4.1. Resoluciones administrativas.....	35
4.2. Definición.....	35
4.3. Clases de resoluciones administrativas.....	37
4.3.1. Providencias de trámite.....	37
4.3.2. Resoluciones de fondo.....	38
4.3.3 Favorables.....	39

	Pág.
4.3.3. Desfavorables o adversas.....	39
4.4. Requisitos para las resoluciones administrativas.....	39
4.5. Revocación de las resoluciones administrativas.....	39
4.6. Notificación de las resoluciones administrativas.....	40
4.7. Forma de las notificaciones.....	41
4.7.1. Notificación personal.....	41
4.7.2. Notificación por correo certificado.....	42
4.8. Requisitos de la notificación.....	42
4.9. Procedimiento para notificar.....	42
4.10. Principios.....	43
4.10.2. Principio de obligatoriedad.....	43
4.10.3. Principio probatorio.....	43

CAPÍTULO V

5. Medios de impugnación en la administración pública.....	45
5.1. Definición de recursos administrativos.....	45
5.2. Impugnaciones de las resoluciones administrativas.....	46
5.3. Procedencia de los medios de impugnación.....	47
5.4. Recurso de revocatoria.....	48
5.4.1. Requisitos para plantearlo.....	49
5.4.2. Plazo y ante quién se interpone.....	50
5.4.3. Esquema del trámite del recurso de revocatoria.....	50
5.5. Recurso de reposición.....	51
5.5.1. Requisitos para plantearlo.....	51

	Pág.
5.5.2. Plazo y ante quien se interpone.....	51
5.5.3. Esquema del recurso de reposición.....	52
5.6. Proceso de amparo.....	52
5.6.1. Requisitos para plantearlo.....	56
5.6.2. Legitimación.....	58
5.6.3. Legitimación activa.....	59
5.6.4. Legitimación pasiva.....	61
5.6.4.1. Legitimación pasiva de las personas de derecho privado.....	63
5.6.5. Plazo y ante quien se interpone.....	64
5.6.6. Esquema del proceso de amparo.....	70
5.7. La no utilización de los recursos administrativos y de amparo, causas y consecuencias.....	72
5.8. Las medidas de hecho implementadas como medios de impugnación a las resoluciones de la administración pública.....	72

CAPÍTULO VI

6. Los grupos de presión.....	75
6.1. Definición de grupos de presión.....	75
6.1.1. Heterogeneidad.....	76
6.1.2. Efectividad.....	77
6.2. Teoría general de los grupos de presión.....	78
6.3. Grupos privados y grupos públicos.....	78
6.3.1. Los seudo grupos de presión.....	81

	Pág.
6.4. La organización de los grupos de presión.....	81
6.5. Grupos de masas y grupos de cuadros.....	81
6.6. Los métodos de violencia.....	82
6.6.1. La violencia como atributo humano.....	83
6.6.2. La violencia en la praxis social.....	84
6.6.3. Violencia y contra violencia.....	85
CAPÍTULO VII	
7. Análisis de los efectos que trae consigo la toma de medidas de hecho.....	87
CONCLUSIONES.....	91
RECOMENDACIONES.....	93
BIBLIOGRAFÍA.....	95

INTRODUCCIÓN:

Los problemas que encontramos al vernos atrapados en medio de una manifestación o de sentirnos impotentes a causa de un bloqueo producido por grupos de inconformes, al producirse las jornadas de protestas que han ensombrecido el panorama nacional en los últimos tiempos, se relacionan primariamente con el ejercicio del derecho de manifestación contemplado en La Constitución Política de la República de Guatemala, que garantiza fundamentalmente a los habitantes la realización de los valores morales y espirituales. De manera que el Estado, como responsable de la promoción del bien común y de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, debe propiciar un ambiente en donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al derecho. Por ello, es importante exponer el problema central de los grupos inconformes, cuyo único objetivo es demostrarle al Estado su malestar ante las resoluciones que les son desfavorables sin observar las medidas necesarias que establece la Constitución y las demás leyes. Así, encontramos el marco jurídico normativo pertinente que se cita a continuación: el Artículo 28 contiene **el derecho de petición** al establecer que: “Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho de dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley”. Vemos, entonces que no se observan estos postulados Constitucionales cuando se dan las medidas de hecho, que son una forma que utilizan los grupos de presión para demostrar su inconformidad cuando la Administración Pública les resuelve desfavorablemente por medio de un órgano administrativo. Además, en el Artículo treinta y tres de nuestra Constitución Política encontramos contenido **el derecho de reunión y manifestación**, al establecer que: “ Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. Los derechos de reunión y manifestación pública no pueden ser restringidos, disminuidos o coartados; y la ley los regulara con el único objeto de garantizar el orden público”. En nuestro medio se ha dado lugar al abuso de este derecho y en consecuencia, a su desnaturalización jurídica, por parte de los grupos sociales que manifiestan su inconformidad tomando medidas que violan derechos que la Constitución Política de la República garantiza a

los demás ciudadanos y, en consecuencia, alteran el orden público. Por otra parte, es de significar que para el ejercicio de estos derechos basta la previa notificación de los organizadores ante la autoridad competente, lo cual no se cumple cuando se organizan estos grupos sociales. Es de tomar en consideración también que el Artículo 26 de nuestra Constitución Política contiene **la libertad de locomoción**, y al respecto establece que toda persona tiene libertad de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional. Sin embargo, dicha norma suprema viene a contradecirse con las medidas de hecho que por lo tanto están al margen de la ley, siendo que estas medidas no deben afectar servicios básicos para la comunidad tales como la distribución de alimentos básicos, distribución de combustible, centros de educación especial, distribución de energía eléctrica, transporte de ambulancias y transporte público a zonas de difícil acceso, servicios de limpieza y mantenimiento urbano, transporte marítimo de salvamento, empresas de producción cuya paralización afecta gravemente pues se generan graves consecuencias económicas a los habitantes del país. El problema se hace aún más sensible cuando estos grupos recurren a medios violentos y antisociales como lo son la desnaturalización del derecho de manifestación, dando lugar a paros improcedentes, invasiones a la propiedad privada y pública, bloqueos de principales calles, avenidas y carreteras, para así intimidar a las instituciones del Estado que tienen la obligación de velar por los derechos de todos los habitantes y del bien común.

Naturalmente, el ejercicio del derecho de manifestación, siempre y cuando se desarrolle en el marco de la ley, no debe llevar a un gobierno a descalificar ni mucho menos a reprimir a los manifestantes, quienes deben comprender que por muy justa y necesaria que consideren la motivación y acción de manifestar, ésta no puede ejercerse afectando derechos fundamentales de otros sectores de la población, ni causar daños irreparables a la economía de la nación. En todo caso, el Estado y las personas que intervienen en las medidas de hecho, tienen la obligación, de cumplir con los requisitos que establece el marco jurídico guatemalteco y tomar las medidas adecuadas para evitar que se perjudique a los demás ciudadanos, como ocurre actualmente, en que vemos como los manifestantes anuncian con antelación que van a interrumpir el paso;

es decir, se jactan en divulgar la potencial comisión de un delito. Lo peor es que llegan al punto, consuman la amenaza y mientras tanto, los demás ciudadanos, pagan las consecuencias. Es de significar que quienes protestan suelen ser muy creativos para plantear sus demandas, pero son inconscientes acerca de los problemas que su actitud causa a terceros, al verse estos últimos imposibilitados de ejercer el derecho, igualmente fundamental, de libre locomoción.

Es de advertir que lo grave no es solo que se lesionan los principios de una sana convivencia social, sino que en el Gobierno nadie pareciera estar compenetrado de su responsabilidad para garantizarlos. Eso lo han percibido estos grupos de presión, los que una y otra vez vuelven a la carga, convencidos y estimulados en que la fuerza pública no tiene el ánimo suficiente para hacer respetar el Estado de Derecho. De manera que los guatemaltecos honrados, los que verdaderamente trabajamos y nos esforzamos para construir un mejor país, parece que tenemos que aceptar, irremisiblemente, las consecuencias de vivir en un país donde el orden público es un mero concepto retórico, pues no se insta o procura el cumplimiento del mismo.

Y es que debe entenderse que no estamos cuestionando el uso de un derecho establecido en la Carta Magna, y tampoco hacemos referencia a las motivaciones que inspiran a estos grupos para tomar las carreteras del interior o las calles de las ciudades. Lo que reprochamos es la falta de consideración hacia quienes nada tienen que ver con sus demandas, ya que con ello se generan: la pérdida de competitividad a causa de mercadería que no pudo llegar a su destino; el cese en la producción de riqueza, porque los empleados no pudieron acudir a un centro laboral, y las horas de estudio perdido, porque los escolares quedaron atrapados en su trayecto. Todo esto tiene un costo que se acumula al déficit económico y social existente, que solo complica el despegue hacia el desarrollo.

En consecuencia, creemos que si se va a ejercer el derecho de manifestación, que se lleve a cabo verdaderamente en un ambiente de paz, sin perjudicar a nadie. De lo contrario, las fuerzas de seguridad tienen el imperativo legal de actuar con los medios

legales a su alcance para reestablecer el orden y la tranquilidad sociales. Asimismo, se debe meditar realmente sobre los efectos de las protestas, especialmente en el sentido de advertir que una situación es poder paralizar parcialmente un país, y otra muy distinta es pensar y convencer que se tiene la representatividad del criterio de un sector determinado.

Con lo precedentemente expuesto se persigue justificar la importancia que, modestamente, se le atribuye al presente trabajo de tesis, con la esperanza de que, por el bienestar común y la paz social, en nuestro país se trate de evitar la colisión o choque en el ejercicio de los derechos, el cual se debe armonizar con el propósito de que quienes ejerzan un derecho, no perjudiquen a su vez el ejercicio de otro derecho correspondiente a otros ciudadanos.

De manera que, obedeciendo al principio de que los derechos se deben ejercitar en congruencia con el ordenamiento jurídico, en el contenido de esta tesis se exponen los conceptos y normas que para el efecto se han considerado pertinentes. En efecto, el presente trabajo queda contenido en siete capítulos. El capítulo I desarrolla el derecho de manifestación, y la regulación legal de este derecho. En el capítulo II se trata lo relacionado con las causas que dan origen a las medidas de hecho. El capítulo III contiene lo referente a la definición, principios, etapas y formas de iniciación del procedimiento administrativo. En el capítulo IV se estudian las resoluciones de la Administración Pública, sus clases, requisitos y forma de hacerlas saber al particular. En el capítulo V desarrolla los diferentes medios de impugnación en la Administración Pública. En el capítulo VI se explica lo concerniente a los grupos de presión. Por último, en el capítulo VII se estudian y analizan los efectos que trae consigo la toma de medidas de hecho.

El autor de la presente tesis espera que la misma cumpla con su cometido, y pueda servir de referencia al personal que labora en las diferentes dependencias del Estado, que tienen dentro de sus atribuciones el conocimiento y aplicación de las leyes ante las de medidas de hecho tomadas por personas inconformes, y también pueda ser

de utilidad a los estudiantes que deseen incursionar en el estudio de las leyes que regulan el tema que se considera poco conocido y estudiado, no obstante ser de gran trascendencia y de constante desarrollo.

CAPÍTULO I

1. El derecho de manifestación:

1.1. Definición del derecho de manifestación:

El ser humano no vive solo como una barquilla flotando en el océano de la vida, sin timón y sin orientación, sino que vive en unión, en sociedad. El ser humano es un ser de relación y desenvuelve su existencia dentro de un grupo social y tiene una conducta sociable. Una de las manifestaciones de esta conducta sociable del ser humano está dada por el acto de reunirse y manifestar ante el Estado, por diferentes motivos e intereses.

Así, encontramos que vocablo “reunión” significa: unir, juntar, congregar. En consecuencia, se puede entender por derecho de reunión y manifestación, el derecho que tienen las personas para unirse, juntarse o congregarse en un espacio determinado, de forma concertada, pacífica y sin armas, con diversas finalidades u objetivos lícitos, siendo que el derecho de reunión y manifestación puede entenderse como la manifestación colectiva de la libertad de expresión a través de una asociación transitoria.

La manifestación es una de las modalidades del derecho de reunión, que se lleva a cabo en las vías públicas; normalmente implica desplazamientos, y su fin principal cometido es expresar determinadas opiniones e ideas.¹

¹ **Debate defensorial No. 2.** 1999/2000. Defensoría del Pueblo. Lima- Perú, septiembre del 2000. Pág. 225.

Las definiciones anteriores tienen en común, que el derecho de reunión y manifestación se encuentra consagrado en la Constitución Política y que tiene la finalidad de que las personas expresen su inconformidad ante los actos o resoluciones que la administración pública ha tomado y que les perjudican; así mismo, los ciudadanos perjudicados pueden expresar opiniones e ideas de cómo poder solucionar el problema que se ha generado. Es un derecho que se lleva a cabo en las vías públicas en forma pacífica y sin armas. De manera que existe un derecho de reunirse y manifestar, pero en forma pacífica. Lo pacífico es lo opuesto a la violencia. No hay derecho a reunirse para fines violentos, y las manifestaciones deben hacerse sin armas. En consecuencia, es de considerar que las armas pueden ser conceptuadas como aquellos instrumentos destinados a atacar o defenderse, inferir o evitar un daño. Pueden ser de diferente naturaleza (blancas, de fuego, etc.). Y construidas a base de diferentes materiales (de madera, de metal, etc.).

La razón de esta prohibición es la seguridad y el orden público que pueden verse amenazados por manifestaciones con armas, ya que las reuniones y manifestaciones con armas dejan de ser pacíficas.

Pero a su vez es importante connotar que las reuniones y manifestaciones sin armas no implican necesariamente que sean pacíficas. Muchas veces se observa que en ellas los participantes carecen de armas, pero se convierten en violentas cuando se producen grescas, ataques cuerpo a cuerpo, ataques a la propiedad pública y privada, enfrentamientos con los agentes del orden, etc., de esa cuenta, lo que se quiere asegurar con el postulado constitucional es que las reuniones sean pacíficas y sin amenazas al orden público y a la seguridad ciudadana.

Por ello, ante la conversión de una manifestación pacífica y sin armas, en una violenta, los llamados a restablecer la paz y el orden son los miembros de la Policía Nacional Civil, cuya actuación debe darse respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sin excederse en el ejercicio de sus funciones y en el uso de la fuerza.

1.2. Regulación legal del derecho de manifestación:

El derecho de reunión es uno de los derechos fundamentales de la persona humana y se encuentra reconocido en los ámbitos internacional y nacional. Así, en el ámbito internacional el derecho de reunión se encuentra reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Artículo 20; en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en el Artículo 27; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Artículo 21 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Artículo 15.

En el ámbito interno, lo encontramos regulado en el Artículo 33 de la Constitución Política, la que también consagra los derechos de reunión y de libre asociación. En tal sentido, establece que "Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. Los derechos de reunión y de manifestación pública no podrán ser restringidos, disminuidos o coartados y la ley los regulará con el único objeto de garantizar el orden público", normando también que "Se reconoce el derecho de libre asociación".

El citado texto fundamental también reconoce el derecho de asociación sindical, al establecer como uno de los principios de justicia social que fundamenta la legislación del trabajo, el "Derecho de sindicalización libre de trabajadores y patronos para fines

exclusivos de defensa económica y de mejoramiento social. Los sindicatos y sus directivos, como tales, no podrán intervenir en política partidista". En lo referente a la asociación de los trabajadores estatales, se establece que "las asociaciones formadas por trabajadores del Estado no pueden participar en actividades de política partidista. Es prohibida la huelga de los trabajadores del Estado".

Por otra parte, la Ley Electoral y de Partidos Políticos consagra el derecho de reunión y de asociación políticas. En el primer aspecto, se prescribe que ninguna autoridad podrá impedir las manifestaciones o reuniones al aire libre dispuestas con fines de propaganda, desde la convocatoria hasta un día antes del señalado para la elección, pero los partidos que las promuevan deberán solicitar autorización de la Gobernación Departamental respectiva, por lo menos con 24 horas de anticipación, agregando que no se permitirán reuniones o manifestaciones de diferentes agrupaciones postulantes en una misma población el mismo día, salvo que respalden postulaciones idénticas, y que tampoco podrán efectuarse manifestaciones en plazas o vías públicas, con fines de propaganda electoral, en horas nocturnas. En lo que se refiere al segundo aspecto, la ley mencionada establece que es libre la formación y funcionamiento de partidos políticos que se normen por principios democráticos y se ajusten a las disposiciones legales; y que cualquier grupo de ciudadanos puede promover la formación de un partido político, llenando los requisitos de la ley.

También, en el Código de Trabajo guatemalteco se regula el derecho de asociación sindical, al establecerse que sindicato "es toda asociación permanente de trabajadores o de patronos o de personas de profesión u oficio independiente (trabajadores independientes), constituida exclusivamente para el estudio, mejoramiento y protección de sus respectivos intereses económicos y sociales comunes". Se señala, además, cuáles son los sindicatos campesinos y urbanos, estableciéndose que los sindicatos se deben regir siempre por los principios

democráticos del respeto a la voluntad de las mayorías, del voto secreto y de un voto por persona, teniendo las personas señaladas en la Ley, "el derecho de formar libremente sindicatos", a los cuales se les atribuye el carácter de personas jurídicas capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones.

1.3. Derecho comparado:

A continuación, por su pertinencia e importancia se relacionan los Artículos o preceptos de las Constituciones de la mayoría de países de América en donde se encuentra contenido el derecho de manifestación:

Argentina:

Artículo 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber:...de asociarse con fines útiles;

Bolivia:

Artículo 7.- Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio:

c. A reunirse y asociarse para fines lícitos;

Artículo 222.- Los ciudadanos tienen el derecho de organizarse en partidos políticos con arreglo a la presente Constitución y la Ley Electoral.

Chile:

Artículo 1.-...El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos...

Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

13. El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas.

Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público se regirán por las disposiciones generales de policía;

15. El derecho de asociarse sin permiso previo.

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

Colombia:

Artículo 37.- Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.

Artículo 38.- Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

Artículo 107.- Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Costa Rica:

Artículo 25.- Los habitantes de la República tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna.

Artículo 26.- Todos tienen derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, ya sea para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios.

Reuniones en recintos privados no necesitan autorización previa. Las que se celebren en sitios públicos serán reglamentadas por la ley.

Cuba:

Artículo 7.- El Estado socialista cubano reconoce y estimula a las organizaciones de masas y sociales, surgidas en el proceso histórico de las luchas de nuestro pueblo, que agrupan en su seno a distintos sectores de la población, representan sus intereses específicos y los incorporan a las tareas de la edificación, consolidación y defensa de la sociedad socialista.

Artículo 54.- Los derechos de reunión, manifestación y asociación son ejercidos por los trabajadores, manuales e intelectuales, los campesinos, las mujeres, los estudiantes y demás sectores del pueblo trabajador, para lo cual disponen de los medios necesarios a tales fines. Las organizaciones de masas y sociales disponen de todas las facilidades para el desenvolvimiento de dichas actividades en las que sus miembros gozan de la mas amplia libertad de palabra y opinión, basadas en el derecho irrestricto a la iniciativa y a la critica.

Ecuador:

Artículo 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

19. La libertad de asociación y de reunión, con fines pacíficos. ...

El Salvador:

Artículo 72.- Los derechos políticos del ciudadano son:

2º- Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos;

Guatemala:

Artículo 33.- Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas.

Los derechos de reunión y de manifestación pública no pueden ser restringidos, disminuidos o coartados; y la ley regulará con él único objeto de garantizar el orden público.

Las manifestaciones religiosas en el exterior de los templos son permitidas y se rigen por la ley.

Para el ejercicio de estos derechos bastará la previa notificación de los organizadores ante la autoridad competente.

Artículo 223.- Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen.

Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia.

Una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al Presidente de la República, a los funcionarios de Organismo Ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas.

Honduras:

Artículo 47.- Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta Constitución y la ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos.

Artículo 79.-Toda persona tiene derecho de reunirse con otras, pacíficamente y sin armas, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole, sin necesidad de aviso o permiso especial.

Las reuniones al aire libre y las de carácter político podrán ser sujetas a un régimen de permiso especial con el único fin de garantizar el orden público.

México:

Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerara ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra esta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Nicaragua:

Artículo 53.- Se reconoce el derecho de reunión pacífica; el ejercicio de este derecho no requiere permiso previo.

Artículo 54.- Se reconoce el derecho de concentración, manifestación y movilización pública de conformidad con la ley.

Panamá:

Artículo 38.- Los habitantes de la República tienen derecho de reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso y sólo se requiere para efectuarlas aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas.

La autoridad puede tomar medidas de policía para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este hecho, cuando la forma que se ejerza cause o pueda causar

perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de derechos de terceros.

Artículo 39.- Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial. La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña.

Paraguay:

Artículo 32. De la libertad de reunión y de manifestación: Las personas tienen derecho a reunirse y a manifestarse pacíficamente, sin armas y con fines lícitos, sin necesidad de permiso, así como el derecho a no ser obligadas a participar de tales actos. La ley sólo podrá reglamentar su ejercicio en lugares de tránsito público, en horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público establecido en la ley.

Artículo 42. De la libertad de asociación: Toda persona es libre de asociarse o agremiarse con fines lícitos, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación. La forma de colegiación profesional será reglamentada por ley. Están prohibidas las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

Perú:

Artículo 2.- Toda persona tiene su derecho:

12. A reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas.

13. A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa. ...

República Dominicana:

Artículo. 8.- Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:

7. La libertad de asociación y de reunión sin armas, con fines políticos, económicos, sociales, culturales o de cualquier otra índole, siempre que por su naturaleza no sean contrarias ni atentatorias al orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres. ...

Estados Unidos de América:

Amendment I.- Libertad de pensamiento y de expresión.

Uruguay:

Artículo 38.-Queda garantizado el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no podrá ser desconocido por ninguna autoridad de la República sino en virtud de una ley, y solamente en cuanto se oponga a la salud, la seguridad y el orden públicos.

Artículo 39.-Todas las personas tienen el derecho de asociarse, cualquiera sea el objeto que persigan, siempre que no constituyan una asociación ilícita declarada por la ley.

Venezuela:

Artículo 52.- Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley. El Estado estará obligado a facilitar el ejercicio de este derecho.

Artículo 53.- Toda persona tiene el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas. Las reuniones en lugares públicos se regirán por la ley.

Artículo 68.- Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a manifestar, pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley.

Se prohíbe el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de manifestaciones pacíficas. La ley regulará la actuación de los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público.

CAPÍTULO II

2. Causas que dan origen las medidas de hecho:

- 2.1.** Resoluciones y/o disposiciones de la Administración Pública que restringen el derecho al trabajo para algunas personas como vendedores, usuarios de locales comerciales, transportistas o cualquier otro tipo de personas, ya que se ven afectados en su economía lo que repercute desfavorablemente en el sostenimiento de sus familias.

- 2.2.** La Inconformidad ante determinadas resoluciones de la Administración Pública ha generado intolerancia para las personas afectadas ante la serie de abusos que se han cometido con estas resoluciones. Sin embargo, es necesaria la aplicación de las leyes con todo rigor para hacer comprender a las personas que utilizan las medidas de hecho que no se puede violar el derecho de los demás, especialmente el de libre locomoción.

- 2.3.** La negativa de resolver las peticiones en el plazo legal. El Estado tiene la obligación constitucional de resolver en el plazo legal de 30 días hábiles las peticiones formuladas por los particulares, por lo que es un deber de la Administración Pública resolverlas con el objeto de mantener el bien común. Los procedimientos a realizarse serán los que indiquen las leyes y reglamentos a las personas interesadas en la petición.

CAPÍTULO III

3. Definición y principios del procedimiento administrativo:

3.1. Definición del procedimiento administrativo:

Es importante definir el procedimiento administrativo ya que es el medio para llegar a una resolución administrativa, la que puede traer como efecto la inconformidad de determinados sectores sociales de la población y, en consecuencia, el uso del derecho de manifestación.

Del procedimiento administrativo existen múltiples definiciones y conceptos, de las cuales se relacionan las siguientes:

Para el autor Miguel Acosta Romero, el procedimiento administrativo significa: “La serie de actos en que se desenvuelve la actividad o función administrativa”.²

Raúl Rodríguez Lobato, mencionado por el autor Manuel del Río González, indica que: “Procedimiento Administrativo es la parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de las decisiones administrativas.”³

El licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales, expone que el procedimiento administrativo deber ser conceptualizado como: “La serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las autoridades

² Acosta Romero, Miguel, **Teoría general del derecho administrativo**, Pág.340.

³ Del Río González, Manuel, **Compendio de derecho administrativo**, Pág.98.

administrativas o los funcionarios o empleados públicos cuya finalidad es la decisión administrativa.”⁴

Según el autor Jorge Mario Castillo González, el procedimiento administrativo: “Es el trámite administrativo que se hace ante autoridades administrativas no judiciales.” “Es aquel que resuelve determinada controversia, aplicando los principios y reglas del procedimiento administrativo:” “Consiste en resolver problemas planteados por medio de peticiones e impugnaciones.”⁵

Considero que la definición más adecuada es la que nos proporciona el licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales, en su obra Derecho Procesal Administrativo.

El procedimiento administrativo no se sigue ante la jurisdicción judicial, sino ante los órganos dependientes del Organismo Ejecutivo, cuyas resoluciones son generalmente impugnables ante el correspondiente órgano del organismo judicial, previamente agotada la vía administrativa como lo veremos más adelante.

En el procedimiento administrativo no podemos hablar que se trata de una serie de actos, pues no todas las etapas en el procedimiento administrativo producen efectos jurídicos, sino que se trata de hechos administrativos que suceden dentro del procedimiento administrativo.

⁴ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho procesal administrativo**, Pág. 35.

⁵ Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, Pág. 385.

3.2. Diferencias entre proceso y procedimiento administrativo:

Muchas veces se emplean como sinónimos los términos proceso y procedimiento, pero debemos establecer la diferencia entre ellos, de acuerdo a las transformaciones que recientemente han operado en el derecho administrativo.

Proceso, en general, significa un conjunto de actos, acontecimientos o realizaciones que suceden a través del tiempo y que tienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad.

El autor Miguel Acosta Romero, establece el concepto de proceso expresando que es: "El conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia. En esencia, el proceso siempre resulta materialmente jurisdiccional. En cambio, el procedimiento administrativo está integrado por un conjunto de normas legales y/o reglamentarias y hechos administrativos encaminados a producir un acto administrativo."⁶

3.2.1. Por el órgano ante quien se realiza:

El procedimiento administrativo se verifica esencialmente ante los órganos de la Administración Pública; y, el proceso, esencialmente es ante órganos jurisdiccionales (juzgados, tribunales o cortes).

3.2.2. Por la finalidad que persigue:

El procedimiento administrativo tiene por finalidad la resolución administrativa; y el proceso su finalidad es la sentencia.

⁶ Acosta Romero, Miguel, **Ob. Cit**; Pág. 340.

3.2.3. Por los efectos que produce:

La resolución administrativa final, dictada dentro del procedimiento administrativo no produce cosa efectos de juzgada y la sentencia que resulta del proceso sí los produce.

3.2.4. Por su contenido:

Pueden ser legales o reglamentarios; los legales son los que están contenidos en la ley ordinaria, por ejemplo: los procedimientos de los recursos administrativos y los reglamentarios son los que están contenidos en los reglamentos.

3.3. Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo:

Se discute si el procedimiento administrativo es una serie de actos administrativos o si el procedimiento administrativo sólo tiene un acto administrativo que es el final.

Esta cuestión se puede analizar desde el punto de vista de lo que realmente ocurre dentro del procedimiento, pues dentro del mismo se producen hechos como los dictámenes en general y estos por sí no producen efectos jurídicos.

Particularmente soy del criterio que dentro del procedimiento administrativo solo existe una cuestión que produce efectos jurídicos inmediatos al particular y es la resolución final del procedimiento, razón por la cual no existe una serie de actos ni siquiera preparatorios, lo único que produce efectos jurídicos es el acto o resolución final.

3.4. Características del procedimiento administrativo:

Las características más importantes del procedimiento administrativo, según el

licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales,⁷ son las siguientes:

3.4.1. Sencillez:

Significa que el procedimiento administrativo no es complicado ni artificioso.

3.4.2. Rapidez:

Equivale a procedimiento conducido por la administración con claridad y prontitud. En la práctica no se cumple esta característica ya que los procedimientos administrativos no son sencillos ni rápidos; los administradores públicos los hacen complicados y tediosos, lo que trae como consecuencia las manifestaciones de los sectores sociales perjudicados que sí expresan de una forma rápida su inconformidad.

3.4.3. Informalidad:

Significa que los procedimientos administrativos no se basarán rigurosamente en leyes y reglamentos y en ellos no se requiere de auxilio de abogado y cita de leyes; los errores siempre serán corregidos y subsanados por los propios funcionarios y empleados públicos.

3.4.4. Iniciación de oficio:

Significa que el procedimiento administrativo lo inicia la propia Administración Pública, por su propio interés o por iniciativa del interesado; ejemplo: las solicitudes de permisos, licencias, contratos o exoneraciones, originan un procedimiento que es iniciado por el interesado. El procedimiento es iniciado de oficio e impulsado o paralizado por interés propio, ya sea por el interesado o por el funcionario o empleado público, dependiendo de sus intereses y conveniencias.

⁷ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Ob. Cit**; Pág. 23.

3.4.5. Audiencia:

A todo administrado debe dársele audiencia antes que el administrador emita su decisión final, resolución o acto administrativo.

3.4.6. Enumeración de prueba legal:

Enumeración de todos los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento; éstas corren a cargo de quien las solicita; significa que cuanto documento que aporte el interesado y todas las diligencias que se llevaran a cabo, constituyen medio probatorio a favor o en contra de la petición del interesado, siempre que los documentos y diligencias se fundamenten en ley y reglamentos.

3.4.7. Escrito, sin descartar la oralidad:

Significa que todo el procedimiento es escrito de principio a fin. En Guatemala el procedimiento es escrito; sin embargo, en la práctica el procedimiento puede ser escrito y oral, ya que si es solo escrito atenta contra la sencillez y rapidez, por lo cual es necesario combinar lo escrito y lo oral. Para lograr un buen procedimiento es necesario que sea parcialmente escrito y oral; las impugnaciones se pueden interponer en forma oral.

3.4.8. Fijación de plazo:

La administración debe fijar un plazo dentro del cual debe resolver, tomando en cuenta los medios de prueba que deban practicarse; los plazos que la administración fije dependen de la ley y los reglamentos que para ello tenga señalados; y cuando no hay plazo fijado, se debe aplicar los 30 días que establece la Constitución Política de Guatemala, en el Artículo 28, y en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, en el Artículo 10, literal f).

3.4.9. Plazo para otras instituciones que intervienen:

Precisión de la forma y plazo cuando deben intervenir otras autoridades o consejos jurídicos o técnicos. Los plazos en los que debe realizarse las audiencias o la intervención a otros órganos e instituciones deben estar fijados en las normas reglamentarias; en su caso se debe aplicar el Artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, que fija un plazo máximo de 30 días.

Hay que tomar en cuenta que todo procedimiento administrativo, que se encuentra en los reglamentos tiene que tener fijados los plazos en los que se debe diligenciar; si existiere procedimiento administrativo que no determine plazos debe aplicarse lo que la Constitución Política establece para el derecho de petición, en el Artículo 28, el que señala que en materia administrativa el plazo para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de 30 días.

3.4.10. Análisis de pruebas:

Necesidad de analizar en forma rápida todos los actos que puedan afectar a los particulares atendiendo el interés general. En este caso, al hacer el análisis de la prueba, el administrador debe aplicar los principios que le están atribuidos al procedimiento como lo son el de legalidad, juridicidad y de justicia administrativa.

El análisis de las pruebas que el administrado rindió y las pruebas que el mismo órgano administrativo recabe dentro del procedimiento administrativo, es en lo que al final del mismo, se basa dicho órgano para emitir una resolución administrativa, que sea, en primer lugar, ajustada al derecho y, en segundo lugar, que sea justa, es decir que se aplique lo que se le denomina justicia administrativa.

3.4.11. Notificación a los administrados:

Se refiere a las condiciones en las cuales la decisión o resolución debe ser notificada a los particulares involucrados y como reglas generales complementarias: la declaración que todo quebrantamiento a las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quienes las infrinjan.

Toda resolución administrativa debe hacerse saber a los administrados que intervienen en el procedimiento administrativo; la forma de hacerla saber a los administrados es a través de las notificaciones.

Notificar al particular significa hacerle saber que existe un procedimiento abierto en su contra, o bien, si el procedimiento es a petición de interesado, hacerle saber lo que el órgano administrativo decidió sobre el asunto que se ventila dentro del procedimiento administrativo.

3.5. Principios del procedimiento administrativo:

Se ha planteado en el ámbito general del derecho procesal administrativo la necesidad de sistematizar el procedimiento administrativo y se busca satisfacer la necesidad de unificar en ese ámbito general a todos los órganos administrativos. Los principios de ello los relaciona el licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales en su libro Derecho Procesal Administrativo, haciendo referencia a que en el Artículo dos del Decreto número 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo, se encuentran contenidos algunos principios al establecer que: “Los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, se formalizarán por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite. La actuación administrativa será gratuita.”⁸

⁸ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Ob. Cit**; Pág. 35.

A continuación se analizan los principios más importantes que informan al procedimiento administrativo y que se contienen en las obras de los licenciados Hugo Haroldo Calderón Morales y Jorge Mario Castillo González:

3.5.1. Principio de audiencia a las partes:

Esto implica que toda actuación administrativa que sea de interés de un particular o particulares, éste o éstos deben tener conocimiento de la misma; la administración no debe ocultar nada a sus administrados, especialmente cuando el procedimiento administrativo es iniciado de oficio por el órgano administrativo.

3.5.2. Determinación del plazo en el cual debe actuar la administración:

Todo procedimiento administrativo esta regido por plazos dentro de los cuales debe tramitarse, resolverse y notificar sus resoluciones a los interesados que intervienen en el expediente administrativo. En Guatemala el plazo máximo de resolución, de conformidad con el Artículo 28 de la Constitución Política, es de 30 días. Pero esta situación debe ser entendida en el sentido que los 30 días se inician desde que el expediente se encuentra en estado de resolver; es decir, desde que se agotó el procedimiento correspondiente.

Esto debe ser analizado también con el Artículo 10, inciso f), de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, que al establecer la procedencia del amparo en casos específicos, nos indica que: “Cuando las peticiones y trámites ante autoridades administrativas no sean resueltos en el término que la ley establece, o de no haber tal plazo, en el de treinta días una vez agotado el procedimiento administrativo correspondiente, así como cuando las peticiones no sean admitidas para su trámite.”

Lo que quiere decir que esta Ley de carácter Constitucional, regula en forma general que sí existe un plazo para resolver y es el de treinta días. De manera que

cuando se encuentre algún procedimiento en el cual no se establezca plazo para resolver o tramitar, según el Artículo transcrito ese plazo será de treinta días. Pero lo más importante es tener presente que el procedimiento debe estar agotado y, mientras no lo este no hay posibilidades de poder plantear un amparo por falta de resolución.

Del estudio de estos dos Artículos debemos concluir que si bien es cierto que el Artículo 28 de la Constitución Política de la República, establece el plazo de treinta días para resolver, también debemos analizar y tener presente que de conformidad con el Artículo 10, inciso f), de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, los treinta días para resolver deben ser contados después que se ha agotado el procedimiento correspondiente, y que éste se agota cuando terminan se todas sus fases o etapas. Hay que tomar en cuenta que cuando se habla de procedimiento, éste debe estar plasmado en una ley o en un reglamento, para que la administración, en un proceso de amparo, contra el silencio administrativo, pueda alegar en un caso determinado, que no se ha agotado el mismo.

3.5.3. Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otros órganos:

Esto se refiere a las asesorías o consultorías técnicas y jurídicas o la intervención de la Procuraduría General de la Nación, por medio de su sección de consultoría. Dentro de los procedimientos administrativos, existe la posibilidad de la intervención de órganos de asesoría o de consulta, para dar mayor eficiencia técnica y jurídica a los actos o resoluciones que emite el administrador. Sin embargo, hay que hacer notar que hay casos que deviene innecesaria la consulta, más cuando se trata de actos típicamente reglados, normales y cotidianos del órgano administrativo.

También existen casos en los que en la resolución a dictarse en un asunto deba intervenir o pronunciarse más de una institución administrativa de distinta competencia; por ejemplo: una Municipalidad y una Gobernación Departamental.

3.5.4. Las condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares:

Para que una resolución administrativa surta efectos jurídicos es indispensable que los particulares estén enterados de lo resuelto por los órganos de la administración pública, y la manera de enterarlos es a través de la notificación de esa resolución.

De conformidad con el Artículo 28 de la Constitución Política de la República, que ya hemos mencionado, y el Artículo 10, literal f), de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, se puede establecer que dentro de los treinta días de agotado el procedimiento correspondiente, se debe resolver y se debe notificar al particular, pues la Constitución así lo establece.

El procedimiento administrativo debe ser considerado de interés público y que en él se ha observado el debido cumplimiento de las leyes y reglamentos, para lo cual se necesita que los procedimientos administrativos sean impulsados de oficio y las resoluciones se emitan con el mínimo de formalismos, excepto los indispensables para conservar el orden administrativo.

Los anteriormente expuestos son sólo algunos de los principios que se le imponen al procedimiento administrativo. El profesor Del Río González analiza otros que son de suma importancia y que las corrientes de administración moderna establecen para el procedimiento administrativo, como el principio del trato justo y el juego limpio de la administración.

Para el autor Jorge Mario Castillo González⁹, todo procedimiento administrativo se debe regir por principios. Entre éstos podemos mencionar:

Legalidad;

⁹ Castillo González, Jorge Mario, **Ob. Cit;** Pág. 392.

Seguimiento de oficio;
Informalidad;
Derecho de defensa;
Imparcialidad;
Escrito;
Publicidad;
Sin costas, sencillo, rápido, económico y eficaz.

3.5.5. Principio de legalidad:

El principal objetivo del procedimiento administrativo es garantizar la debida protección al administrado que pide la decisión administrativa o la impugna. Se deben observar estos principios y por sobre todo, cuidar que no se altere el orden público y el interés general, ya que el procedimiento debe ser encaminado al bienestar general.

Con estos principios se trata que la administración no dicte actos arbitrarios, contrarios a la finalidad de la Administración Pública o a los intereses de la generalidad o de los administrados en particular, y garantizar con ello la justicia administrativa en las resoluciones o actos que emite.

3.5.6. Principio de seguimiento de oficio:

Seguimiento de oficio significa que la Administración Pública no debe ser rogada dentro de sus procedimientos, sino por el contrario debe agilizar, desarrollar, dinamizar y vigilar que los procedimientos finalicen sin que para ello resulte como un proceso civil.

La Administración Pública y sus órganos tienen la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento administrativo y ordenar que se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para dictar el acto o resolución final, independientemente que el mismo se inicie de oficio o a petición del interesado.

3.5.7. Principio de informalidad:

Todo procedimiento administrativo no debe estar sujeto a formalidad alguna, salvo en los casos especiales donde sí se requiere de algún tipo de formalismo en cuanto a requisitos. Si hay formalidades dentro de la ley o el reglamento, los particulares y los funcionarios menores e intermedios deben ser debidamente informados y orientados a través de las circulares e instrucciones, para que cuando se inicie el procedimiento se cumplan los requisitos que se exigen desde el principio para no entorpecerlo ya iniciado, asegurando con ello la eficiencia de lo pedido.

En Guatemala, dentro del procedimiento no se cumple a cabalidad con este principio, principalmente con los medios de Impugnación, en los que se revisan como si fueran demandas judiciales, aplicando supletoriamente la Ley del Organismo Judicial y el Código Procesal Civil y Mercantil, lo que implica revestir de muchos formalismos al procedimiento administrativo.

3.5.8. Principio de defensa:

Este principio debe ser tomado como una norma general y obligatoria para la administración y consiste en que el administrador antes de dictar una resolución, debe dar la oportunidad al particular que se defiende, principalmente si se trata de una sanción o por el comportamiento personal del administrado. La administración tiene la obligación de informar al particular de la existencia del procedimiento cuando se ha iniciado de oficio y dársele la oportunidad de enterarse de contenido y los motivos del mismo y presentar dentro del procedimiento las pruebas que considere necesarias, a efecto de desvirtuar lo que la administración dice.

Este principio o derecho se contiene en el Artículo 12 de la Constitución Política de la República, aplicándolo supletoriamente en lo administrativo; pero si se hace un análisis de lo que significa la juridicidad, podemos considerar que el principio citado debe ser aplicado sin necesidad de una aplicación supletoria del Artículo constitucional

mencionado, ya que toda disposición constitucional nunca puede ser supletoria, sino de observancia y aplicación prioritaria o preferente.

Este principio debe ser aplicado independiente, pues recordemos que los principios equivalen como a normas, aún que no se encuentren plasmados en una ley, es decir tienen existencia por si solos.

3.5.9. Principio de imparcialidad:

Si bien es cierto que el administrador debe cuidar por el orden público, también lo es que cuando pueda causar perjuicio al particular, o exista conflicto de intereses entre particulares, debe resolver en una forma imparcial atendiendo al interés público, sin inclinaciones hacia alguno de los administrados.

3.5.10. Principio de procedimiento escrito:

El procedimiento administrativo es eminentemente escrito y todas sus actuaciones, pruebas, inspecciones, etc., deben quedar escritas dentro del mismo.

Los dictámenes, informes, notificaciones, peritajes, resoluciones, deberán plasmarse por escrito, ya sea mediante actas, oficios, providencias, notificaciones, etc., asegurando así la proyección de sus efectos hacia el futuro. Estos actos debidamente ordenados en riguroso orden de fechas y plasmados en el documento forman el expediente. Para la Administración Pública la escritura es la prueba fehaciente que se cumplió con todas las formalidades contenidas en la ley. La escritura materializa la voluntad del órgano, la mantiene viva, la proyecta en el tiempo, es prueba palpable para que los actos previos, den nacimiento al acto administrativo y produzca el efecto perseguido y sea eficaz para lo pretendido. La forma escrita evita que las actuaciones sean cambiadas o alteradas en el transcurso del tiempo, dando seguridad, perdurabilidad y certeza al acto administrativo. El procedimiento administrativo debe ser escrito, pero debe ir combinado con la oralidad.

3.5.11. Principio de procedimiento sin costas:

Cuando en un procedimiento administrativo se dicta la resolución final no hay pronunciamiento de condena en costas al administrado, ya que el procedimiento administrativo es gratuito, como lo establece el Artículo dos del Decreto número 119-96, Ley de lo Contencioso Administrativo.

3.5.12. Principio de publicidad:

Este principio de publicidad de los actos de la Administración Pública, lo consagra nuestra Constitución Política, en el Artículo 30, al establecer que: “Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.”

3.5.13. Principio de sencillez, rapidez, economía y eficacia:

Este conjunto de principios tiene como propósito posibilitar que la Administración Pública moderna no burocratice los expedientes y que, si se cumplieron los requisitos o se verificaron gestiones internas dentro del procedimiento, deberá resolverse conforme a la ley.

En este caso el procedimiento administrativo debe culminar con un resultado que sea beneficioso tanto para la administración como para los particulares.

3.6. Elementos del procedimiento administrativo:

Son cuatro los elementos más importantes que tiene el procedimiento administrativo, según hace mención el licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales, en su obra ya citada y que se desarrollan a continuación: ¹⁰

3.6.1. Inicio de oficio, a petición de parte o por denuncia:

Todo procedimiento administrativo puede ser iniciado de tres formas:

3.6.1.1. De oficio:

Se da cuando se inicia por impulso de la propia Administración Pública, cuando el particular viola normas legales o reglamentarias. Siempre debe preservarse el derecho que tienen los particulares de que se les de audiencia para que puedan pronunciarse.

3.6.1.2. A petición de parte o por denuncia:

Se da cuando el inicio del procedimiento se realiza por el particular de acuerdo con el Artículo 28, primer párrafo, de la Constitución Política de la República, que señala: “**Derecho de petición:** Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que esta obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley”. Así, el derecho de petición es el medio por el cual los particulares se dirigen a la Autoridad Pública solicitando la concreción de una pretensión.

¹⁰ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Ob. Cit;** Pág. 30.

3.6.2. El órgano administrativo:

Es el elemento principal del procedimiento administrativo, porque todo procedimiento administrativo debe sustentarse ante órganos administrativos, siendo estos el conducto o medio por el cual se manifiesta la voluntad del Estado, ya que la ley les otorga competencia administrativa, y el funcionario público solo pone su voluntad para ejercer la competencia del mismo, razón por la cual el órgano administrativo va a ser el elemento más importante de la Administración Pública.

3.6.3. La competencia administrativa:

Todo órgano administrativo, para poder decidir en un determinado caso, debe necesariamente tener competencia administrativa; si el órgano administrativo no está provisto de competencia y el funcionario emite una resolución, esta sería ilegal, ipso jure, es decir nula de pleno derecho, ya que la competencia administrativa es la facultad legal que tienen los órganos administrativos para poder actuar y decidir.

3.6.4. El administrado:

El administrado es otro de los elementos importantes dentro del procedimiento administrativo, pues es a él a quien el acto o resolución del órgano administrativo le perjudica o beneficia, ya que la Constitución Política de la República, garantiza el derecho de petición que tienen los habitantes de la República, ante la autoridad u órganos administrativos y estos están obligados a tramitar y a resolver conforme a la ley.

3.7. Clasificación del procedimiento administrativo:

Como es normal dentro de las doctrinas del derecho administrativo, existe un sin número de clasificaciones del procedimiento administrativo. En tal sentido a

continuación se expone la clasificación que a nuestro criterio consideramos la más importante:

3.7.1. Por la forma de iniciarse:

Fundamentalmente, son dos las formas en las que se puede iniciar el procedimiento administrativo: en primer lugar, una se origina cuando el particular pide o solicita algo a la Administración Pública; y la otra es de oficio, cuando el administrador, por alguna falta administrativa tiene que sancionar al administrado.

3.7.1.1. A petición del interesado:

Se inicia el procedimiento cuando el particular hace uso del derecho de petición contenido en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República y pretende de la Administración Pública que se le conceda algún beneficio. En este caso, es el particular el interesado en que el órgano administrativo inicie el procedimiento, ya sea por simple petición, por recurso o medio de impugnación y/o por denuncia administrativa.

3.7.1.2. De oficio:

Un procedimiento se puede iniciar de oficio, cuando, sin que medie petición del administrado, hay violaciones a leyes y reglamentos y se impone alguna sanción administrativa.

3.7.2. Por los motivos que originan el procedimiento administrativo:

3.7.2.1. Por resolución administrativa:

Se emite una resolución administrativa que le afecta o vulnera derechos e intereses al administrado. Para éste hay un medio de defensa en contra de la

Administración Pública, a este caso se le denomina control directo de los actos de la Administración Pública.

3.7.2.2. Por petición propiamente dicha:

Como ya se indicó anteriormente, se da cuando el particular solicita a la administración, de conformidad con el Artículo 28 de la Constitución Política de la República, la concreción de su derecho de petición.

Al respecto, es de significar que aunque es una mera clasificación, en el fondo, el derecho de petición y el derecho de impugnación, tienen por objeto lo mismo; es decir mediante el ejercicio de estos derechos, el particular solicita o simplemente pide a la administración que le resuelva favorablemente, por lo que creo que el derecho de petición es el género y el derecho de impugnación es la especie, siendo que es únicamente para fines didácticos que se hace esta diferenciación.

3.7.2.3. De oficio:

Cuando la administración lo inicia sin mediar petición de los particulares; normalmente, se inicia de oficio un procedimiento administrativo cuando existen violaciones a las leyes o reglamentos administrativos y el funcionario público tiene que sancionar.

El acto administrativo, resolución o decisión que tome el órgano administrativo puede convertirse en un abuso de poder, al no tener ese órgano la competencia para actuar en el caso o asunto.

CAPÍTULO IV

4. Resoluciones en la administración pública:

4.1. Resoluciones administrativas:

Los actos administrativos que emite la Administración Pública se dan generalmente por medio de resoluciones administrativas, las cuales equivalen a decisiones tomadas por determinada autoridad y que cuando perjudican a determinados grupos sociales de la población, originan el uso de derecho de manifestación contenido en la Constitución Política. En esas resoluciones se resuelve una petición planteada o una impugnación, que es también una forma de petición. Estas resoluciones deben reunir los requisitos legales propios de toda decisión administrativa y que básicamente son: competencia, declaración de voluntad, objeto o contenido, y forma.

4.2. Definición:

Manuel Ossorio, en su Diccionario dice que, resolución: “Es la acción o efecto de resolver, solución de problema, conflicto o litigio. Fallo, auto, providencia de una autoridad gubernativa o judicial.”¹¹

En el Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, este autor dice que, resolución: “Es la acción o efecto de resolver o resolverse. Solución de problema, conflicto, litigio. Decisión, actitud, firmeza, energía, fallo, auto o providencia de una autoridad gubernativa o judicial.”¹²

Expone el licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales, que, resolución: “Es el acto o acción de resolver o de emitir una decisión que tienen los órganos de la

¹¹ Ossorio, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, Pág. 672.

¹² Cabanellas, Guillermo, **Diccionario de derecho usual**, Pág. 571.

administración pública para resolver una petición formulada por los particulares, por medio de la cual le pone fin a lo solicitado.”¹³

El autor Jorge Mario Castillo González, al estudiar la teoría de la actividad administrativa, parte de la “decisión administrativa”, pues considera que el funcionario y el empleado público, dependiendo de su poder y de su responsabilidad, toman decisiones en su calidad de miembros de la organización a la que pertenecen. El ejercicio de las funciones administrativas obliga a la toma de decisiones, que es “un proceso en que el funcionario y el empleado público escoge entre dos y más opciones, previa investigación, reunión de información y análisis de dichas opciones”.¹⁴

Las decisiones de la Administración Pública, reciben tradicionalmente el nombre de acto administrativo, que es una de las decisiones de mayor importancia de ésta. La expresión “acto administrativo”, hoy en día es desplazada por la expresión “decisión administrativa”, por ser más general y menos formalista.

Se considera también que la resolución administrativa, emitida como conclusión del procedimiento administrativo le pone fin a éste, al igual que en lo judicial la sentencia le pone fin a un proceso. De ahí que se pretenda equipararla a un acto jurisdiccional, o sea a un acto realizado por los tribunales de justicia en cumplimiento de la función de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Esto es inaceptable, en virtud de que la función jurisdiccional pretende dar solución a un conflicto de intereses; en tanto que la función administrativa no requiere la existencia de un conflicto; de manera que podemos decir que su naturaleza es la de ser un acto administrativo, toda vez que se emite por un órgano administrativo y no resuelve necesariamente una controversia, por lo que el fundamento teórico del acto administrativo es también el fundamento teórico de la resolución administrativa.

¹³ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Ob. Cit**; Pág. 46.

¹⁴ Castillo González, Jorge Mario, **Ob. Cit**; Pág. 90.

Así, en las decisiones que a diario toma la Administración Pública, la principal la constituye el acto administrativo, y entre la gran diversidad de actos, la resolución administrativa es la más relevante, pues con ella se exterioriza al administrado las decisiones de la autoridad administrativa. Al respecto, lo que sí hay que tener en cuenta es el uso de los términos a emplear en el léxico jurídico, en el sentido de aplicar en éste lo relativo a que, las decisiones se toman, los actos se realizan y las resoluciones se dictan, emiten o pronuncian.

Con respecto a la definición o conceptualización de las resoluciones administrativas, también es de significar lo siguiente: todas las decisiones que toma la Administración Pública se hacen constar mediante resoluciones. Por ello, la resolución es el medio por el cual se hace pública la voluntad del órgano administrativo. La resolución contiene la materialización de la voluntad de la Administración Pública, la que no puede iniciar ninguna actuación que limite derechos de los administrados, sin que previamente haya sido emitida esa resolución que le sirva de fundamento jurídico, es decir, aquella que pone fin al procedimiento y en la cual la administración declara su voluntad. De esa cuenta, se define a la resolución administrativa como el acto administrativo por el cual la administración se pronuncia sobre la petición o impugnación formulada por el administrado.

Dado que la resolución administrativa constituye uno de los principales actos de la Administración Pública y que tiene una relación directa con el tema objeto del presente trabajo de tesis, abordamos brevemente y a continuación algunos otros aspectos inherentes, precisamente, a dicho tema.

4.3. Clases de resoluciones administrativas:

4.3.1. Providencias de trámite:

Son aquellas resoluciones que emite el órgano administrativo que no tienden a resolver el asunto, sino a que simplemente se impulse el curso del procedimiento

administrativo y en las que se ordena la práctica de diligencias, dictámenes, traer a la vista algún documento o bien que se incorporen a sus antecedentes las peticiones y constancias presentadas por alguna de las partes involucradas en el expediente, como lo explica el autor Jorge Mario Castillo González: “las providencias de trámite dirigen el procedimiento hacia la decisión final..”¹⁵

Cuando la autoridad competente tiene conocimiento de una petición o un recurso, deberá iniciar el procedimiento administrativo, dictando una resolución dándole trámite y ordenando la práctica de las diligencias correspondientes a dicha petición o recurso, como lo establece los Artículos 4 y 12 del Decreto Número 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo.

4.3.2. Resoluciones de fondo:

Son aquellas resoluciones que ponen fin a un asunto o expediente, después de haber seguido todo un procedimiento administrativo, por lo que deciden en definitiva la materia objeto de su tramitación, y causan firmeza cuando en su contra ya no cabe recurso administrativo alguno por haberse agotado la vía gubernativa de impugnación o por haber transcurrido el plazo legal para impugnar, sin haberlo hecho.

Con respecto a esta temática, pertinente es considerar que la ley de lo Contencioso Administrativo, en el artículo cuatro, establece que: “Las resoluciones serán providencias de trámite y resoluciones de fondo. Estas últimas serán razonadas, atenderán el fondo del asunto y serán redactadas con claridad y precisión”.

Las resoluciones de fondo o definitivas, a su vez, pueden ser:

¹⁵ Castillo González, Jorge Mario, **Ob. Cit**; Pág.355.

4.3.3. Favorables:

Son aquellas resoluciones que son congruentes con las pretensiones del administrado, o sea, se emiten conforme a la petición e intereses de los particulares, acogiendo dichas pretensiones.

4.3.4. Desfavorables o adversas:

A contrario sensu, éstas son aquellas resoluciones en las que las pretensiones del administrado son rechazadas por la administración y por lo tanto desestimadas o declaradas si lugar o improcedentes.

4.4. Requisitos para las resoluciones administrativas:

Toda resolución (providencia de trámite y resolución de fondo o definitiva) deberá contener: el nombre o denominación del órgano administrativo que la emite; el lugar y la fecha; la identificación del expediente y el número de la resolución; el (los) nombre (s) de la (s) persona (s) a la (s) que se le (s) resuelve; las consideraciones o bases legales en que se fundamenta; la parte resolutive o dispositiva; la firma del funcionario público y del secretario encargado del trámite y el sello respectivo. Solo pueden emitir resoluciones los órganos administrativos investidos de competencia, entendiéndose por ésta el conjunto de facultades, atribuciones y poderes que la ley otorga a los órganos de la Administración Pública para conocer, tramitar y resolver determinado caso o asunto.

4.5. Revocación de las resoluciones administrativas:

Toda resolución administrativa puede ser revocada por el mismo órgano que la emitió, toda que vez no haya sido consentida por la persona interesada. En efecto, el Artículo seis del Decreto Número 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo, regula que: “Antes de que las resoluciones hayan sido

consentidas por los interesados, pueden ser revocadas por la autoridad que las haya dictado. Se tendrá por consentida una resolución cuando no sea impugnada dentro del plazo”. Esto significa que el funcionario que emita una resolución tiene la facultad de dejarla sin efecto, a través de la revocatoria de oficio mediante la emisión de otra resolución posterior. El requisito para ello es que la resolución no esté consentida; es decir, que una vez notificada, la autoridad únicamente puede revocarla mientras el administrado afectado no haya planteado recurso dentro del plazo legal (cinco días), o bien, no haya evacuado la audiencia que se le concedió. Solo dentro de los cinco días puede la autoridad dejar sin efecto la resolución emitida; transcurrido el plazo existe la prohibición de hacerlo, pues el administrado afectado la ha consentido, ya sea planteando el recurso, aceptándola tácitamente o evacuando o no la audiencia.

Al respecto, es de convenir que la revocación de oficio de las resoluciones deberá hacerse en aquellos casos estrictamente necesarios, tomándola como una excepción en el procedimiento y no como una regla del mismo.

4.6. Notificación de las resoluciones administrativas:

Al emitir el órgano administrativo una resolución, es necesario que también se le haga saber a la(s) persona(s) a quien(es) va dirigida. La notificación es el medio por el cual el órgano administrativo hace saber al afectado la decisión tomada, con el fin de que se entere de ella y pueda ejercer su derecho de defensa o de impugnación. Miguel Acosta Romero conceptúa la notificación como un acto por el cual la Administración Pública, en forma fehaciente y formal, hace saber a los particulares a quienes va dirigido el acto administrativo, los efectos de éste. Este tratadista señala que los efectos del relacionado acto, son: “Conocimiento del acto, efectos del acto administrativo y hacer valer los medios de impugnación”.¹⁶

¹⁶ Acosta Romero, Miguel, **Teoría general del derecho administrativo**, Pág. 345.

Las resoluciones deberán ser notificadas al interesado, debiendo constar en el expediente que fue realizada. Mientras no se notifique, el funcionario no puede continuar con el impulso del procedimiento, ya que es imperativo que la persona tenga noticia de las actuaciones que realiza la entidad administrativa en su contra. Es la notificación un medio que posibilita la defensa del administrado.

4.7. Formas de las notificaciones:

El Decreto Número 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo, nos orienta en el Artículo tres, segundo párrafo, que las formas en que pueden realizarse las notificaciones son: en forma personal citándolos para el efecto; o por correo que certifique la recepción de la cédula de notificación. Para continuar el trámite deberá constar, fehacientemente que el o los interesados fueron debidamente notificados con referencia expresa de lugar, forma, día y hora. Haciendo la integración de esta Ley, su normatividad puede ampliarse supletoriamente con el Artículo 71 del Código Procesal Civil y Mercantil, o sea que, cuando la persona se negare a recibir la notificación, la misma se fijará en la puerta de la casa, expresando al pie de la cédula, a través de una razón, la fecha y la hora de la entrega.

4.7.1. Notificación personal:

Es la que se hace directamente a la persona interesada, citándola previamente a que comparezca a la sede del órgano administrativo. Tal citación se lleva a cabo mediante telegrama, u otro medio idóneo, debiéndose indicar el objeto o motivo de la citación, ya que en caso contrario, la persona no está obligada a comparecer, según lo establece el Artículo 32 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La ley no señala cuántas citaciones se deberán hacer; normalmente basta con una. Ahora bien, qué pasa si la persona no comparece a la citación; o sea, qué se puede hacer; la ley no contempla nada al respecto; entonces el notificador deberá acudir al lugar donde reside, trabaja o se encuentre la persona a notificar, y en el caso

que se negare a recibir la notificación, podrá pegarla en un lugar visible, debiendo asentar una razón de conformidad con el Artículo 71 del Código Procesal Civil y Mercantil; o bien, notificar por correo certificado.

4.7.2. Notificación por correo certificado:

En esta forma de notificación, el funcionario público envía la resolución por correo certificado, debiendo quedar constancia que la notificación fue hecha por esta vía. La duda surge cuando al utilizar este medio se tiene que determinar a partir de qué momento la persona se tiene por notificada, pues la ley no lo especifica. Se aconseja, entonces, que la forma más segura y efectiva para notificar es la de citar a la persona y notificarle, o bien acudir al lugar donde se encuentre el administrado.

4.8. Requisitos de la notificación:

El Artículo tres, segundo párrafo, del Decreto Número 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo, señala que: “Para continuar el trámite deberá constar, fehacientemente que el o los interesados fueron debidamente notificados con referencia expresa de lugar, forma, día y hora”. Al hacer una integración de leyes, dentro de los requisitos deben incluirse, el nombre de la persona a quién se notifica y el de la persona que recibe la cédula de notificación.

4.9. Procedimiento para notificar:

Las formas de realizarlo son las ya explicadas anteriormente; o sea, citando al interesado por medio de telegrama u otro medio rápido para notificarle, teniendo el debido cuidado de indicarle el objeto de la citación; o bien, acudiendo al lugar donde se encuentre la persona, o enviando la resolución por correo certificado. En el último caso deberá quedar constancia de haberse enviado la resolución.

4.10. Principios:

Expone el licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales, que las resoluciones se basan en dos principios:

4.10.1. Principio de obligatoriedad:

La autoridad obligadamente resolverá las peticiones y las impugnaciones; esta obligación se fundamenta en la Constitución Política y en otras leyes. En atención a esta obligación la autoridad no se negará a resolver ni aún en el caso de que lo pida el solicitante.

4.10.2. Principio probatorio:

La autoridad, obligadamente, probará los hechos durante el procedimiento que culminará con la toma de la decisión definitiva, la que se materializará en una resolución administrativa. Dicha obligatoriedad hace que la resolución sea la finalidad de un determinado procedimiento administrativo.¹⁷

¹⁷ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Ob. Cit**; Pág. 32.

CAPÍTULO V

5. Medios de impugnación en la administración pública:

5.1. Definición de recursos administrativos:

Es una de las formas en las que se puede formular una oposición a una decisión de un órgano administrativo y así evitar perjudicar al resto de la población con medidas de hecho que ocasionan disturbios y problemas. A través de los recursos administrativos, los grupos sociales o personas particulares tienen la oportunidad para que la autoridad superior del órgano administrativo revise la decisión tomada y que afecta a sus intereses, y se verifiquen así las causas que dieron motivo al administrado para tomar la decisión de impugnar la resolución.

El recurso administrativo lo define el tratadista Gabino Fraga de la siguiente manera: “Constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.¹⁸

Si la petición formulada por un particular le es resuelta desfavorablemente por el órgano administrativo, se le sanciona por la comisión de una infracción a las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas, y si el particular no está de acuerdo, la ley lo faculta para que acuda ante el órgano emisor planteando, como medios de defensa, los recursos administrativos de revocatoria o de reposición.

¹⁸ Fraga, Gabino, **Derecho administrativo**, Pág. 435.

En este caso el órgano superior jerárquico, mediante el recurso de revocatoria planteado, revisará todas las actuaciones que haya hecho el órgano inferior, verificando que se hayan agotado todos los medios de convicción, se haya dado suficiente oportunidad al afectado para defenderse y no se haya incurrido en algún vicio o error de procedimiento y que la decisión tomada sea acorde al orden jurídico y al bien común.

El recurso administrativo es, pues, el medio de defensa con el que cuenta el particular, frente a las decisiones que emite la Administración Pública. La utilización de este recurso es para que el superior jerárquico, revise técnica y jurídicamente sus actuaciones, y/o la de sus subordinados, y en todo caso, tiene la facultad de confirmar, modificar o revocar la resolución recurrida.

El Artículo 10 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece quién es la persona legitimada para plantear el recurso administrativo dependiendo qué autoridad fue la que emitió la resolución que afecta sus intereses. En efecto, dicho precepto legal indica: “Los recursos de revocatoria y de reposición podrán interponerse por quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en el mismo”. El Artículo citado, en su epígrafe, denomina a esta situación o interés, como legitimación, que no es más que la facultad o derecho que tiene toda persona de oponerse a las decisiones de la Administración Pública, por medio de los recursos administrativos. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, puede impugnar la resolución la persona que, con la disposición de la Administración Pública resulte afectada en su patrimonio o en su persona.

5.2. Impugnaciones de las resoluciones administrativas:

Las impugnaciones se desarrollan en un tiempo que inevitablemente transcurre dentro de los límites legalmente preestablecidos, y se identifica este tiempo como plazo de impugnación, compuesto por días hábiles, durante los cuales el interesado hace valer su impugnación, y ésta se considera válida si se hace dentro de ése tiempo estipulado. O sea, no se puede hacer antes y tampoco se puede hacer después. Se

toma en cuenta que esa oportunidad de impugnar nace y precluye según la fecha de notificación.

Asimismo, es de considerar que las resoluciones administrativas también se basan en el transcurso del tiempo, porque tan pronto transcurre el tiempo de impugnación, se inicia el tiempo en que las resoluciones o decisiones administrativas adquieren firmeza, o sea, el plazo en que gozarán de estabilidad, sin amenaza de revocatoria e invalidación.

En caso que la resolución o decisión cause lesiones o daños al Estado, se promueve la acción de lesividad a fin de dejarla sin efecto. Esta acción también se basa en el transcurso del tiempo.

5.3. Procedencia de los medios de impugnación:

Los procedimientos de impugnación de las resoluciones administrativas, son todos aquellos recursos que los particulares tienen a su disposición para oponerse a las resoluciones de la administración pública, los cuales se encuentran dispersos dentro de la legislación guatemalteca. Se justifican porque todo administrado tiene derecho a que se aplique la legalidad y la juridicidad en las resoluciones que en su contra se dictan, ya que éstas deben estar de acuerdo con las formalidades que las leyes preceptúan y que se produzcan dentro del ejercicio de la competencia del órgano administrativo que ha proferido la resolución.

Procede pues, el derecho a las impugnaciones cuando hay alguna resolución o acto administrativo de cualquier naturaleza o de cualquier autoridad administrativa que apartada del Derecho, afecta los derechos e intereses de los particulares quienes tienen la facultad legal de oponerse a las resoluciones administrativas, a través de los recursos o medios de impugnación correspondientes.

La competencia es obligatoria para los órganos administrativos, ya que el derecho de los particulares es que las resoluciones administrativas tienen que estar emitidas por órgano competente, conforme a la ley. De no ser así, cuentan con los medios legales para protegerse y obtener de la administración la revisión de un acto administrativo, con el propósito de lograr el reparo de una violación a los derechos, o la revocatoria o anulación del acto que lesiona los derechos del administrado o particular.

Algunos autores les llaman remedio, ejemplificando que es un remedio a la violación de un derecho del particular; y la solicitud que se hace para su revisión es a lo que se denomina recurso administrativo.

Reiterando, encontramos que es aquí donde proceden los medios de impugnación y se dan cuando el particular que ha sido afectado o le han violado sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, hace uso de los medios de impugnación para obtener, en los plazos legales, de la autoridad administrativa una revisión del acto o resolución, con el fin que dicha autoridad lo revoque, anule o reforme, ante la ilegalidad, violación o incompetencia del órgano que la emitió.

5.4. Recurso de revocatoria:

El vocablo revocar viene del latín “revocare”, que significa: apartar, retraer, retroceder, disuadir, dejar sin efecto. El autor Jorge Mario Castillo González, explica que la revocación “Es la decisión unilateral de la Administración Pública que retira un acto administrativo del campo jurídico”.¹⁹ A este recurso, doctrinariamente se le denomina jerárquico, porque se ésta impugnando una resolución de un órgano subordinado de una misma escala jerárquica y se resuelve dentro del mismo órgano administrativo, siendo el revisor de la juridicidad del acto administrativo el superior jerárquico; por ejemplo, si un director general de un ministerio de Estado hubiere

¹⁹ Castillo González, Jorge Mario, **Ob. Cit**; Pág. 91

emitido una resolución y esta es impugnada por el particular afectado, el competente para resolver el recurso administrativo es el Ministro de Estado.

Las decisiones finales tomadas por los órganos de la administración, que afectan a la persona, pueden ser revisadas por el superior jerárquico del que las emitió, pudiendo ser reformadas, confirmadas o revocadas.

Debe tenerse presente que los actos administrativos se revocan, pero las leyes, reglamentos y acuerdos gubernativos y ministeriales, no se revocan, sino que se derogan.

5.4.1. Requisitos para plantearlo:

La Ley de lo Contencioso Administrativo enumera en el Artículo 11, los requisitos que debe cumplir el memorial por el que se interpone el recurso de revocatoria. Ante esta norma, se considera que el principio de sencillez del procedimiento administrativo, queda desnaturalizado, ya que el interponente debe cumplir con todos los requisitos siguientes:

- I. Autoridad a quien se dirige;
- II. Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones;
- III. Identificación precisa de la resolución que impugna y fecha de la notificación de la misma;
- IV. Exposición de los motivos por los cuales se recurre;
- V. Sentido de la resolución que según el recurrente deba emitirse en sustitución de la impugnada;
- VI. Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante, si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificará.

Para que una resolución pueda ser objeto de revocatoria, el órgano que la emitió deberá contar con una autoridad superior dentro de la misma entidad u órgano; en otras palabras, el ente deberá estar subordinado a un órgano superior, ya que de lo contrario no procedería dicho recurso.

5.4.2. Plazo y ante quién se interpone:

Para interponer el recurso de revocatoria, el plazo es de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución. En efecto, el Decreto Número 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo, en el Artículo siete, dispone: “Se interpondrá dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución, en memorial dirigido al órgano administrativo que la hubiere dictado”.

5.4.3. Esquema del trámite del recurso de revocatoria:

1	2	3			4	5	6
INTERPOSICIÓN:	ADMISIÓN:	AUDIENCIAS:			DILIGENCIAS PARA MEJOR RESOLVER:	RESOLUCIÓN:	SILENCIO ADMINISTRATIVO: (Eventual).
Dentro de los 5 días siguientes al de la notificación de la resolución, y ante el órgano que la Hubiere dictado.	La autoridad que dictó la resolución elevará las actuaciones órgano superior de la entidad con informe circunstanciado dentro de los 5 días siguientes al de la interposición.	PERSONAS CON INTERÉS	ÓRGANO ASESOR	PROCURADORÍA GENERAL DE LA NACIÓN	antes de emitir resolución y después de evacuadas las audiencias fija un plazo de 10 días para el efecto	Dentro de los 15 días de finalizado el trámite se dictará la resolución final, pudiendo revocar, confirmar o modificar la resolución venida en grado.	Transcurridos 30 días a partir de la fecha en que el expediente se se encuentre en estado de resolver, sin que el ministerio o la autoridad haya Proferido resolución, se tendrá para el efecto de usar la vía
Art. 7, Ley de lo Contencioso Administrativo	Art. 8, Ley de lo Contencioso Administrativo	5 días.	5 días. Art. 12 y Art. 13 Ley de lo Contencioso Administrativo	5 días.	Art. 14, Ley de lo Contencioso Administrativo	Art. 15, Ley de lo Contencioso Administrativo	contencioso administrativa, por agotada la vía gubernativa. Art. 16, Ley de lo Contencioso Administrativo.

5.5. Recurso de reposición:

Este recurso se interpone cuando se considera que las resoluciones de un ministro o superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma, son contrarias a los intereses y/o derechos de un particular.

5.5.1. Requisitos para plantearlo:

La Ley de lo Contencioso Administrativo enumera en el Artículo 11, los requisitos que debe cumplir el memorial por el que se interpone el recurso de reposición. Ante esta norma, se considera que el principio de sencillez del procedimiento administrativo, queda desnaturalizado, ya que el interponente debe cumplir con todos los requisitos siguientes:

- I. Autoridad a quien se dirige;
- II. Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones;
- III. Identificación precisa de la resolución que impugna y fecha de la notificación de la misma;
- IV. Exposición de los motivos por los cuales se recurre;
- V. Sentido de la resolución que según el recurrente deba emitirse en sustitución de la impugnada;
- VI. Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante, si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho y otro que especificará;

5.5.2. Plazo y ante quien se interpone:

El plazo para interponer el recurso de reposición es de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución. En efecto, el Decreto Número 119-96 del Congreso de la República, en el Artículo nueve, dispone: “Contra las resoluciones dictadas por los ministerios y, contra las dictadas por las

autoridades administrativas superiores individuales o colegiadas de las entidades descentralizadas o autónomas podrá interponerse recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a la notificación. El recurso se interpondrá directamente ante la autoridad recurrida. No cabe este recurso contra las resoluciones del Presidente y Vicepresidente de la República ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria.

5.5.3. Esquema del recurso de reposición:

1	2			3	4	5
INTERPOSICIÓN: Dentro de los 5 días siguientes al de la notificación de la resolución, y ante el órgano que la hubiere dictado.	AUDIENCIAS:			DILIGENCIAS PARA MEJOR RESOLVER:	RESOLUCIÓN:	SILENCIO ADMINISTRATIVO: (Eventual).
	PERSONAS CON INTERÉS.	ÓRGANO ASESOR	PROCURADÍA GENERAL DE LA NACIÓN.	antes de emitir resolución y después de evacuadas las audiencias fija un plazo	Dentro de los 15 días de finalizado el trámite, se dictará la resolución final, pudiendo revocar, confirmar o modificar la resolución recurrida.	Transcurridos 30 días a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver, sin que el ministerio o la autoridad haya proferido resolución, se tendrá para el efecto de usar la vía
	5 días.	5 días.	5 días.	de 10 días para el efecto		contencioso administrativa, por agotada la vía gubernativa.
Art. 7, Ley de lo Contencioso administrativo.	Art. 12 y Art. 13, Ley de lo Contencioso Administrativo			Art. 14, Ley de lo Contencioso Administrativo.	Art. 15, Ley de lo Contencioso Administrativo.	Art. 16, Ley de lo Contencioso Administrativo.

5.6. Proceso de amparo:

El amparo nació por una necesidad jurídica de que existiera una institución jurídico-constitucional que protegiera a los ciudadanos o administrados en sus derechos fundamentales, contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y/o en otras leyes, y que fueren violados por los gobernantes o administradores mediante la ejecución de un acto administrativo, la emisión de una resolución administrativa o la

tramitación de un procedimiento administrativo concreto, dentro de la administración pública o incluso en las demás instituciones estatales del organismo legislativo o del organismo judicial.

Con relación al origen filosófico del amparo, Martín Ramón Guzmán Hernández afirma que “el amparo se conceptualiza como una Institución jurídica de carácter adjetiva, originado por la necesidad histórico-social de hacer respetar los derechos consagrados en la ley suprema a favor de los gobernados ante el poder y autoridad de los gobernantes, o sea, un conducto legal por medio del cual la persona que hubiere sido afectada en sus derechos fundamentales pueda exigir la reparación del agravio inferido, en caso de que este se hubiera consumado, o la prevención cuando un acto constituye una mera amenaza de causa de aquel agravio”²⁰

El fundamento filosófico del amparo, surgió de la notoria necesidad de crear un medio legal de defensa para proteger los derechos elementales de los particulares, frente al ejercicio arbitrario del poder público por parte de los gobernantes, administradores o funcionarios públicos del Estado e incluso, como actualmente es, frente a las violaciones cometidas por los propios particulares.

Históricamente, Guatemala incorpora el amparo a su normativa jurídica, cuando los legisladores realizaron la reforma constitucional del 11 de mayo de 1,921. Actualmente está regulado en el Artículo 265 de la Constitución Política de la República de Guatemala (promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1,985; vigente parcialmente desde el día 1º. de junio del mismo año, y vigente plenamente desde el día 14 de enero de 1,986), y en los Artículos ocho al 81, de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, (contenida en el Decreto número 1-86, también de la Asamblea Nacional Constituyente).

²⁰ Guzmán Hernández, Martín Ramón, **Causas recurrentes, definidas jurisprudencialmente por la Corte de Constitucionalidad, que hacen que en la práctica el amparo sea declarado sin lugar por su notoria improcedencia**, Pág. 5.

El amparo ha sido concebido jurídicamente con diferentes filosofías o formas de pensar; sin embargo, en esta oportunidad se citan las acepciones principales sobre el particular.

Desde el punto de vista legal, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, en el Artículo ocho establece una enunciación que aunque no es exactamente como una definición legal del amparo, si nos aporta una conceptualización del mismo al indicar que: “El amparo protege a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan”.

De la norma anterior, se infiere que el amparo otorga la protección legal debida a todas las personas ya sean individuales o jurídicas, de derecho privado o de derecho público, contra las amenazas ciertas o inminentes de conculcaciones o violaciones a sus derechos o facultades legales; o también restaura el jus imperium (el imperio de los derechos) en el caso de que la violación a los mismos ya hubiere ocurrido o se haya consumado.

Interpretando la norma precitada, se afirma que, en todo ámbito civil, penal, administrativo, tributario, etc., es susceptible de otorgarse amparo o protección legal de las personas.

Es de observar también que el amparo procede y se debe otorgar siempre y cuando los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad pública lleven implícitas (no expresas) una amenaza cierta o inminente, una restricción y/o una violación de los derechos o facultades que no sólo la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza a los administrados, sino también los derechos que las normas de tipo ordinario y reglamentario garantizan a los mismos.

En materia doctrinaria, el autor Edmundo Vásquez Martínez, citado por el licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales, define al amparo como “Un proceso judicial, de rango constitucional, extraordinario y subsidiario, tramitado y resuelto por un órgano especial, temporal o permanente, cuyo objeto es preservar o restaurar, según sea el caso, los derechos fundamentales de los particulares cuando los mismos sufren amenaza cierta o inminente de vulneración o cuando han sido violados por personas en ejercicio del poder público”.²¹

Por su parte, Eduardo Couture, da una acepción jurídica en sentido estricto sobre el amparo, diciendo que es la “Protección y tutela del derecho.”²²

Enrique Peña Fernández, define el amparo afirmando que es “Una institución de derecho público que tiene por objeto la defensa o control constitucional mediante un sistema que se ejercía, por vía de acción (o de excepción, en su caso) o de recurso ante un órgano jurisdiccional; y que tiene lugar por violación de la Constitución Política, o de la leyes constitucionales, o de los derechos, libertades o garantías establecidos en cualesquiera otras leyes, acuerdos, reglamentos, disposiciones, resoluciones o actos lesivos de cualquier naturaleza”.²³

Con base en los anteriores criterios jurídicos se define al amparo como un proceso judicial especial de rango constitucional, carácter extraordinario, subsidiario e idóneo, conocido en sus etapas procesales por un tribunal de amparo, que actúa temporal o permanentemente, con el objetivo primario y único de proteger legalmente a las personas contra los riesgos, las amenazas explícitas o implícitas, ciertas o inminentes, y también contra las restricciones o las violaciones a su o sus derechos fundamentales expresados o no en la Constitución, leyes, reglamentos, etc., restaurando el imperio de los mismos.

²¹ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Ob. Cit**; Pág. 242.

²² Eduardo J. Couture, **Fundamentos del derecho procesal civil**, Pág. 35.

²³ Peña Hernández, Enrique, **Las libertades en la Constitución Política de la República de 1985**, Pág. 126.

Las características esenciales del amparo son: 1) **Su extraordinariedad**, que significa que está fuera del ámbito procesal ordinario de los demás procesos judiciales; y que procederá después de hacer uso de los recursos ordinarios judiciales y administrativos establecidos en la vía procesal y administrativa; 2) **Su subsidiaridad**, que significa que el amparo sirve de una forma alternativa, supletoria o reforzativa de los procesos judiciales o procedimientos administrativos principales. Esto quiere decir, que el amparo se utiliza una vez cumplido el principio de definitividad; es decir, procederá una vez agotados todos los recursos en el ámbito procesal ordinario y administrativo; 3) **Su idoneidad**, que significa que el amparo es apto, capaz, competente y suficiente para alcanzar el fin esencial de proteger legalmente los derechos de las personas que se encuentren violados.

5.6.1. Requisitos para plantearlo:

Los requisitos necesariamente deben cumplirse por el administrado en el momento de iniciar el proceso de amparo; debe considerar y, además, encuadrar o adecuar legalmente la petición de amparo a las causas recurrentes que harán que el mismo deba ser declarado con lugar por su notoria procedencia jurídica.

Como lo establece nuestra Constitución Política en el Artículo 265, procede el amparo: siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan; lo que significa que el amparo se interpondrá cuando nuestros derechos se encuentren amenazados.

Para pedir amparo en cuestiones meramente administrativas deben agotarse los recursos administrativos por cuyo medio se ventilan adecuadamente los asuntos, de conformidad con los principios de definitividad y del debido proceso.

De conformidad con el Artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, "La procedencia del amparo se extiende a toda situación que sea susceptible de un riesgo, una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes de la República de Guatemala reconocen, ya sea que dicha situación provenga de personas y entidades de derecho público o entidades de derecho privado.

Toda persona tiene derecho a pedir amparo, entre otros casos:

- a) Para que se le mantenga o restituya en el goce de los derechos y garantías que establece la Constitución o cualquiera otra ley;
- b) Para que se declare en casos concretos que una ley, un reglamento, una resolución o acto de autoridad, no obligan al recurrente por contravenir o restringir cualesquiera de los derechos garantizados por la Constitución o reconocidos por cualquiera otra ley;
- c) Para que en casos concretos se declare que una disposición o resolución no meramente legislativa del Congreso de la República, no le es aplicable al recurrente por violar un derecho constitucional;
- d) Cuando la autoridad de cualquier jurisdicción dicte reglamento, acuerdo o resolución de cualquier naturaleza, con abuso de poder o excediéndose de sus facultades legales, o cuando carezca de ellas o bien las ejerza en forma tal que el agravio que se causare o pueda causarse no sea reparable por otro medio legal de defensa;
- e) Cuando en actuaciones administrativas se exijan al afectado el cumplimiento de requisitos, diligencias o actividades no razonables o ilegales, o cuando no hubiere medio o recurso de efecto suspensivo;
- f) Cuando las peticiones y trámites ante autoridades administrativas no sean resueltos en el término que la ley establece, o de no haber tal término, en el de treinta días, una vez agotado el procedimiento correspondiente; así como cuando las peticiones no sean admitidas para su trámite;

- g) En materia política, cuando se vulneren derechos reconocidos por la ley o por los estatutos de las organizaciones políticas. Sin embargo, en materia puramente electoral, el análisis y examen del tribunal se concretará al aspecto jurídico, dando por sentadas las cuestiones de hecho que se tuvieron por probadas en el recurso de revisión; y,
- h) En los asuntos de los órdenes judicial y administrativo, que tuvieren establecidos en la ley procedimientos y recursos, por cuyo medio puedan ventilarse adecuadamente de conformidad con el principio jurídico del debido proceso, si después de haber hecho uso el interesado de los recursos establecidos por la ley, subsiste la amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.”

5.6.2. Legitimación:

Antes de relacionar lo relativo a cada una de las legitimaciones activa y pasiva, es procedente que se expongan las dos categorías que existen sobre la capacidad para ser parte. De acuerdo el licenciado Martín Ramón Guzmán Hernández “la primera, que es la capacidad de obrar (*legitimatío ad causam*), se entiende como la condición para obtener una sentencia que trate la esencia del asunto que se somete a juzgamiento, y esto porque presupone la capacidad específica para hacer valer un derecho (legitimación activa) contra la persona que, precisamente, ha de ser el sujeto pasivo del proceso (legitimación pasiva); la segunda, según se dijo, con aplicación al proceso, es decir, en atención a la facultad que le confiere la ley a una determinada persona para ser parte en él y la de realizar actos con eficacia procesal, sea en nombre propio o ajeno (*legitimatío ad procesum*)”.²⁴

Es decir, que la *legitimatío ad causam*, es la legitimación en la causa o en la capacidad de obrar, o sea, es la facultad legal para someter un determinado asunto o

²⁴ Guzmán Hernández, Martín Ramón, **Ob. Cit**; Pág. 47.

conflicto jurídico a un preestablecido órgano jurisdiccional para que, inicialmente, conozca sobre el particular y, finalmente, dicte una sentencia apegada a la ley y al derecho.

La legitimatio ad procesum, es la facultad legal de una persona para ser parte y realizar actos procesales; otorga pleno derecho a las partes procesales para actuar en un determinado proceso y, teniendo esa calidad legal, están investidos de la legitimación activa o pasiva, según sea el caso.

5.6.3. Legitimación activa:

Se refiere a la autorización que concede la ley adjetiva a las personas individuales o jurídicas amparistas o agraviadas, para que puedan realizar actos procesales válidos con un sentido restaurador de sus derechos constitucionales, con la limitante de hacerlo dentro del marco de legalidad.

Más concretamente, conforme el criterio del licenciado Guzmán Hernández, la legitimación activa “Es la capacidad para ser parte en el proceso de amparo, en calidad de accionante o postulante, o sea, la legitimación activa para promoverlo, la tienen todas las personas que conforme a la ley estén en el pleno ejercicio de sus derechos civiles, y que, además, siendo titulares de derechos fundamentales, accionen en defensa de un interés legítimo, entendido éste, como se dijo, en la reparación del perjuicio que esa persona sufre en sí misma o en su patrimonio, derivado de un acto o ley autoritaria que restringe, tergiversa o viola precisamente aquellos derechos. Este interés legítimo, en el caso del amparo, es el que, en último término, excluye, de manera absoluta, la posibilidad de la acción popular”²⁵

La Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, enumera expresamente a la persona del solicitante de la protección legal, en el Artículo 21, literal

²⁵ Guzmán Hernández, Martín Ramón, **Ob. Cit**; Pág. 51.

b. De acuerdo con éste, es requisito de la petición, la indicación de los nombres y apellidos del solicitante o de la persona que lo represente. También permite la norma jurídica relacionada, que al peticionario de amparo lo pueda sustituir expresamente (mandato judicial) o tácitamente (gestor judicial) otra persona ya sea profesional del derecho o pariente dentro de los grados de ley para el diligenciamiento del amparo. Ello crea una ventaja legal para que la persona con interés legítimo, que esté imposibilitada o que simplemente no desee actuar personalmente pueda hacerlo por medio de mandatario judicial.

La ley citada menciona de forma explícita, en el Artículo 23, que “Sólo los abogados colegiados y los parientes dentro de los grados de ley, podrán actuar gestionando por el afectado...”; con esto se evidencia quién es la persona legitimada activa para actuar en el proceso de amparo.

En conclusión, la legitimación activa es la autorización legal que otorga la ley de amparo al sujeto activo. Es decir, la calidad legal que posee toda persona individual o jurídica, nacional o extranjera, que le permite actuar personalmente o por medio de representante legal, mandatario o gestor judicial en un proceso de amparo.

También se considera procedente afirmar que existen dos clases de legitimación activa, como lo son: la de los particulares y la del Estado. La de los particulares, es el derecho que concede la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, a las personas individuales o jurídicas, no investidas de poder público y no pertenecientes al Estado, para iniciar un proceso de amparo y diligenciarlo en todas sus etapas procesales. La legitimación del Estado, es la facultad jurídica que atribuye la ley reguladora del amparo al Estado, para actuar en un proceso de amparo por medio de sus órganos estatales de representación legal, denominados Ministerio Público y Procuraduría de los Derechos Humanos. El Artículo 25 de la ley relacionada, establece precisamente la legitimación activa del Ministerio Público y del Procurador de los Derechos Humanos, al señalar que, “tienen legitimación activa para interponer amparo a efecto de proteger los intereses que les ha sido encomendados.”

Interpretando dicho precepto legal, puede señalarse que la persona física que representa legalmente al Ministerio Público, es el Fiscal General de la Nación. Entonces, es él por mandato constitucional el titular de dicha legitimidad para actuar procesalmente y, por ende, ejercer oportunamente dicha facultad cuando existan intereses legítimos que proteger.

De la misma forma, procede interpretar dicha norma en el caso de la Procuraduría de los Derechos Humanos, siendo que es el Procurador de los Derechos Humanos el titular de la mencionada legitimación y, por lo tanto, quien debe ejercerla oportunamente con un sentido protectorio de los intereses que representa.

5.6.4. Legitimación pasiva:

Es la autorización legal concedida, por la ley de amparo, al sujeto pasivo de una determinada relación procesal; es decir, la autorización otorgada a la autoridad pública responsable o a las personas de derecho privado, individuales o jurídicas, en su(s) calidad(es) de parte demandada, para actuar procesalmente en un determinado proceso de amparo, con un sentido defensivo de la función o actividad administrativa pública o privada que ejercieron en relación a la situación que es objeto del amparo.

Existen dos clases de legitimación pasiva. En efecto, en un sentido general, existe la de la autoridad pública responsable; y en un sentido excepcional, la de los particulares.

La legitimación pasiva de la autoridad pública responsable, consiste en la calidad legal de un determinado órgano estatal, para ser sujeto pasivo dentro de un proceso de amparo y para que este órgano pueda actuar defensivamente ante la(s) denuncia(s) de agravio(s) que se le atribuye(n) por parte de los administrados.

Es de connotar que, de forma general, la Ley Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, determina, en el Artículo 10, al final del primer párrafo, las dos

clases de personas que tienen la legitimación pasiva. En efecto, este precepto indica que: “La procedencia del amparo se extiende a toda situación que sea susceptible de un riesgo, una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las de la República de Guatemala reconocen, ya sea que dicha situación provenga de personas y entidades de derecho público o entidades de derecho privado.” (El subrayado es del autor de la presente tesis).

Y de forma específica, la ley citada, rectora del amparo, en el Artículo nueve, determina quiénes son las personas que pueden ostentar la legitimación pasiva. Precisamente, este Artículo señala: “Sujetos Pasivos del Amparo. Podrá solicitarse amparo contra el Poder Público, incluyendo entidades descentralizadas o autónomas, las sostenidas con fondos del Estado creadas por ley o concesión o las que actúen por delegación de los órganos del Estado, en virtud de contrato, concesión o conforme a otro régimen semejante. Asimismo podrá solicitarse contra entidades a las que debe ingresarse por mandato legal y otras reconocidas por ley, tales como partidos políticos, asociaciones, sociedades, sindicatos, cooperativas y otras semejantes.

El amparo procederá contra las entidades a que se refiere este Artículo, cuando ocurrieren las situaciones previstas en el Artículo siguiente o se trate de prevenir o evitar que se causen daños patrimoniales, profesionales o de cualquier naturaleza.”

Es el caso relacionar que sobre la autoridad responsable, el licenciado Martín Ramón Guzmán Hernández, al citar a varios juristas, observa que dicha autoridad, a decir de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, es la parte contra la cual se demanda la protección constitucional. Basta decir, que es el órgano del Estado, centralizado, descentralizado o autónomo del que previene directamente el acto que se impugna, o sea, aquel que, por estimarlo así el amparista, lesionó con su actividad autoritaria uno o varios derechos fundamentales.

Ignacio Burgos, citado por el licenciado Guzmán Hernández, refiere que la autoridad en el proceso de amparo es aquel órgano estatal, de facto o de jure, investido

con facultades o poderes de decisión y ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determina, de una manera imperativa.

Como se ve, en congruencia con la doble personalidad que se le atribuye al Estado, sólo podrá ser legalmente reputada la autoridad para los efectos de amparo la que actúe ejerciendo el *jus imperium*, como persona de derecho público, y cuyo acto, el contravenido, reúna nítidamente las características de unilateralidad (su existencia y eficacia no requiere el concurso del particular frente al cual se ejercita), imperatividad (supedita la voluntad de dicho particular, la que le queda sometida) y coercitividad (puede constreñir o forzar al gobernado para hacerse respetar, es decir, que es esencialmente ejecutable).²⁶

En conclusión, la legitimidad pasiva, es la calidad legal que posee una entidad denominada órgano estatal, por haber afectado uno o varios derechos fundamentales de otra persona denominada agraviada. En otros conceptos, es el sujeto pasivo de una relación procesal constitucional; o sea, el órgano estatal o entidad pública (autoridad responsable) que realiza un acto, dicta una resolución o diligencia un procedimiento arriesgando, amenazando, restringiendo o violando uno o varios derechos que la Constitución Política o las leyes reconocen. Y por medio del amparo, se persigue que dichos derechos lesionados sean restaurados.

5.6.4.1. Legitimación pasiva de las personas de derecho privado:

Es la calidad legal que posee una persona individual o jurídica, nacional o extranjera, por lesionar jurídicamente uno o varios derechos fundamentales de otro particular o de un órgano estatal, denominados cada uno como perjudicado o agraviado. Es decir, es el sujeto pasivo la persona no investida del poder público, que realiza un acto, dicta una resolución o diligencia, un procedimiento arriesgando,

²⁶ Guzmán Hernández, Martín Ramón, **Ob. Cit**; Pág. 61.

amenazando, restringiendo o conculcando uno o varios derechos garantizados por la Constitución Política de la República de Guatemala o por las leyes.

5.6.5. Plazo y ante quien se interpone:

La temporalidad es un presupuesto procesal que debe cumplirse para la interposición de la acción de amparo, y se refiere al plazo prejudicial; es decir, el tiempo anterior que otorga la ley constitucional adjetiva para la presentación del amparo; o también, consiste en el tiempo en que éste debe ser interpuesto por la parte que se considera agraviada o perjudicada en su o sus derechos consignados en la Constitución Política de la República de Guatemala y/o en otras leyes.

Por estimarse pertinente, es de indicar que con relación a los plazos, existen tres clases: los prorrogables, los improrrogables y los fatales.

Los prorrogables son aquellos lapsos ordinarios preestablecidos por la ley adjetiva en los cuales los administrados, considerándose lesionados en su persona o en su patrimonio, pueden acudir a plantear una acción procesal ante un órgano jurisdiccional para hacer valer uno o varios derechos, y una vez vencido este plazo, se le concede a la persona un tiempo extraordinario para que pueda ejercer su derecho de petición.

Los plazos improrrogables son aquellos que, como tales fija previamente la ley y es, dentro de los cuales las personas que tiene la creencia de ser agraviadas, pueden y tienen la facultad legal de promover el ejercicio de una acción procesal ante el órgano correspondiente (judicial), con el fin primordial de hacer cumplir uno o varios derechos, antes del momento conclusivo del mismo (del plazo) para ejercer dicho acto procesal inicial (acción); esto último, sin excepción alguna.

Los plazos fatales tienen la singularidad que los diferencia de los anteriores, ya que es en el transcurso de tiempo determinado y limitado por la ley procesal, en el cual

los administrados considerándose perjudicados en sus derechos personales o patrimoniales, tienen el legítimo derecho de interponer la acción procesal respectiva ante un órgano jurisdiccional preestablecido, para hacer cumplir el derecho constitucional violado anteriormente; ya que de otro modo, si interponen la acción correspondiente fuera de tiempo establecido por la ley, significaría que ésta fuera declarada improcedente por esa extemporaneidad.

Siguiendo con el análisis de los plazos, conveniente es observar que el fenecimiento de un plazo improrrogable no produce por sí mismo la pérdida del derecho que debió haberse ejercido, sino que se requiere, además del transcurso del tiempo, un acuse de rebeldía; el plazo fatal sí causa esa consecuencia, sin necesidad de que se cumpla el requisito de acuse.

El plazo para la interposición del amparo es prejudicial, pues como su denominación lo indica, es de aquellos de que dispone todo sujeto antes de iniciar el proceso para ejercitar su acción.²⁷

De lo anteriormente expuesto se significa que, en primer lugar, el plazo para la interposición del amparo posee las características de ser fatal y prejudicial, habida cuenta que, una vez finalizado ya no se admite consideración alguna para la presentación de la acción; y también, es un plazo que funciona antes de la iniciación del proceso.

Al respecto, este presupuesto procesal, (interposición en tiempo), está contenido en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad en el Artículo 20, que al referirse a la temporalidad o plazo para pedir amparo, literalmente establece:

“Plazo para la petición de amparo. La petición de amparo debe hacerse dentro del plazo de los treinta días siguientes al de la última notificación al afectado o de

²⁷ Guzmán Hernández, Martín Ramón, **Ob. Cit**; Pág. 44.

conocido por éste el hecho que a su juicio, le perjudica. Sin embargo, durante el proceso electoral y únicamente en lo concerniente a esta materia, el plazo será de cinco días.

El plazo anterior no rige cuando el amparo se promueva en contra del riesgo de aplicación de leyes o reglamentos inconstitucionales a casos concretos; así como ante la posibilidad manifiesta de que ocurran actos violatorios a los derechos de sujeto activo”.

De manera analítica se dice que el Artículo citado es el único que regula dicho presupuesto bajo la forma de un plazo; y dentro de la gama de las clases de plazos, tenemos que, según la redacción gramatical del mismo, se trata de un plazo improrrogable, al establecer que el derecho de petición en materia de amparo obliga a ejercerlo dentro, y no fuera, de un plazo de 30 días. Esto último está señalado para tener la certeza jurídica de cuál debe ser el tiempo en el que se espera que el administrado, que se considere lesionado jurídicamente en su persona o en su patrimonio, pueda ejercer su derecho constitucional de amparo; porque de lo contrario, el ejercer el derecho fuera de tiempo legal crearía una incertidumbre jurídica para la petición de protección de sus derechos y tendría, como consecuencia, que ése vencimiento del plazo genere la pérdida irremediable del derecho constitucional de amparo, habida cuenta de que el transcurso del tiempo previsto en la ley ya ha finalizado.

Además, este plazo corre o se inicia desde el perfeccionamiento de dos actos distintos: uno, después de la última notificación al afectado, es decir, con posterioridad a ello; y el otro, después que el afectado conozca plenamente el hecho que a su juicio le perjudica.

La aludida norma legal incluye una excepción que se refiere a que, durante el proceso electoral y únicamente en lo concerniente a esta materia, el plazo será de cinco días.

En conclusión, la regla general es que el plazo para la petición de amparo es de 30 días y, la excepción, es que dicho plazo es de cinco días únicamente para el caso de materia electoral.

Por último, es de significar que en el artículo cinco, literal a) de la citada ley, se establece que: “todos los días y horas son hábiles;” en cualesquiera de los procesos relativos a la justicia constitucional.

Dicho principio hace alusión a que, en el cómputo del plazo para promover la mencionada acción, se deben contar todos los días y horas; es decir, se puede presentar en cualquier día, sea este, sábado, domingo, festivo, de asueto declarado oficialmente o de permiso especial, etcétera; además, se puede presentar a cualquier hora, sea hábil o inhábil, considerada dentro o fuera de una jornada diaria y ordinaria de trabajo.

Con respecto a la competencia, los Artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la establecen al indicar el órgano judicial que debe conocer el amparo, según de qué órgano o funcionario se trate.

De esa manera, encontramos que los Artículos citados norman lo siguiente:

El Artículo 11 establece que a la Corte Constitucionalidad le corresponde conocer en única instancia en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, en los amparos interpuestos en contra del Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Presidente y el Vicepresidente de la República.

El Artículo 12 le asigna competencia a la Corte Suprema de Justicia, para conocer los amparos en contra de:

- a) El Tribunal Supremo Electoral;

- b) Los Ministerios de Estado o Viceministros cuando actúen como Encargados del Despacho;
- c) Las Salas de la Corte de Apelaciones, Cortes Marciales, Tribunales de Segunda Instancia de Cuentas y de lo Contencioso Administrativo;
- d) El Procurador General de la Nación;
- e) El Procurador de los Derechos Humanos;
- f) La Junta Monetaria;
- g) Los Embajadores o Jefes de Misión Diplomática guatemaltecos acreditados en el extranjero; y,
- h) El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural:

El Artículo 13 le otorga competencia a las Salas de la Corte de Apelaciones del orden común, en sus respectivas jurisdicciones, indicando que conocerán de los amparos que se interpongan contra:

- a) Los Viceministros de Estado y los Directores Generales;
- b) Los funcionarios judiciales de cualquier fuero o ramo que conozcan en primera instancia;
- c) Los alcaldes y corporaciones municipales de las cabeceras departamentales;
- d) El Jefe de la Contraloría General de Cuentas;
- e) Los gerentes, jefes o presidentes de las entidades descentralizadas o autónomas del Estado o sus cuerpos directivos, consejos o juntas rectoras de toda clase;
- f) El Director General del Registro de Ciudadanos;
- g) Las asambleas generales y juntas directivas de los colegios profesionales;
- h) Las asambleas generales y órganos de dirección de los partidos políticos;
- i) Los cónsules o encargados de consulados guatemaltecos en el extranjero; y,
- j) Los consejos regionales o departamentales de desarrollo urbano y rural y los gobernadores.

El Artículo 14 les otorga competencia a los Jueces de Primera Instancia del orden común, en sus respectivas jurisdicciones, para conocer de los amparos que se interponen en contra de:

- a) Los administradores de rentas;
- b) Los jueces menores;
- c) Los jefes y demás empleados de policía;
- d) Los alcaldes y corporaciones municipales no comprendidos en el Artículo anterior;
- e) Los demás funcionarios, autoridades y empleados de cualquier fuero o ramo no especificados en los Artículos anteriores; y,
- f) Las entidades de derecho privado.

Por último, es pertinente hacer la observación que el Artículo 15 en su segundo párrafo, indica que cuando la competencia no estuviere claramente establecida, la Corte de Constitucionalidad, determinará sin formar Artículo, el tribunal que deba conocer. En este caso, el tribunal ante el que se hubiere promovido el amparo, si dudare de su competencia, de oficio o a solicitud de parte, se dirigirá a la Corte de Constitucionalidad dentro de las cuatro horas siguientes a la interposición, indicando la autoridad impugnada y la duda de la competencia de ese tribunal. La Corte de Constitucionalidad resolverá dentro de veinticuatro horas y comunicará lo resuelto en la forma más rápida.

Lo actuado por el tribunal original conservará su validez.

5.7. La no utilización de los recursos administrativos y de amparo; causas y consecuencias:

Al respecto, es de hacer la observación que no obstante las concepciones y permisibilidades legales del ordenamiento jurídico guatemalteco sobre el derecho de reunión y manifestación, vemos que en la práctica este derecho es desnaturalizado por grupos de inconformes, ya que lo han utilizado para revocar de hecho actos o resoluciones tomadas por el Estado por medio de un órgano administrativo y con el debido proceso, en el cual dicho grupo no han promovido los recursos administrativos y de amparo.

5.8. Las medidas de hecho implementadas como medios de impugnación a las resoluciones de la Administración Pública:

Complementando lo expuesto en el numeral que precede (5.6.), vemos que las medidas de hecho son generadas como medios de impugnación fuera del contexto legal, por que es más fácil hacer saber a la autoridad competente la inconformidad por medio de la implementación del derecho de manifestación, consagrado en la Constitución Política, que utilizar un recurso administrativo o el recurso de amparo.

Para poder hacer uso del derecho de manifestación, se presenta un memorial dirigido al Gobernador o Gobernadora Departamental solicitando la autorización correspondiente, dando aviso con veinticuatro horas de anticipación a la manifestación, que se va a manifestar en determinado lugar de la ciudad. La Gobernación resuelve horas más tarde o en el mismo instante, generalmente, autorizando o permitiendo la manifestación y estableciendo lo relativo a medidas para que ésta sea ordenada y pacífica. Con todo, es de reiterar la observación de que la actitud o comportamiento de los manifestantes y/o sus líderes, es la acudir a la vía de la manifestación por considerarla más efectiva, impactante y de presión, ya que la vía o uso de los recursos o medios de impugnación establecidos en la ley y relacionados en esta tesis, les

parecen más demorantes o tardados. Con todo, es de connotar que, independientemente de la motivación justa que pueda originar la manifestación, el no agotar el uso previo de los recursos que la ley pone a la disposición de los ciudadanos, la hacen derivar en situaciones o medidas de hecho que desnaturalizan precisamente ese derecho por parte de los grupos de manifestantes inconformes.

CAPÍTULO VI

6. Los grupos de presión:

Considerando que las reuniones y manifestaciones públicas son promovidas y activadas por grupos de presión, creemos pertinente, a continuación, hacer una relación a estos grupos.

6.1. Definición de grupos de presión:

Atendiendo a la terminología, por grupos de presión entendemos, simplemente, todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno sin buscar ejercer él mismo los poderes formales de éste. La parte final de esta definición se dirige generalmente a distinguir al grupo de presión de un partido político o grupo conspiratorio, mientras que el énfasis sobre las organizaciones lo distingue de una muchedumbre u otro conjunto espontáneo de individuos. Siempre de acuerdo con el uso establecido, no queremos decir, al denominar grupos de presión a una organización, que su objetivo único o incluso principal sea el de influir sobre el gobierno; sólo decimos que, ocasionalmente, busca ese objetivo.

Las discusiones acerca de la terminología son con frecuencia improductivas, pero en este caso es necesario decir por qué rechazamos otra denominación generalizada como es la de “grupos de interés”. El problema con esta denominación reside, pensamos, en el riesgo de confundirla con otros grupos establecidos; por un lado, los “grupos de interés” se contrastan a menudo con los grupos de “actitud”, los grupos “promocionales” o de “causa”, como medio de clasificación dentro de la población general de grupos de presión. Aún así, el término está expuesto a objeciones, pero tiene una referencia establecida con aquellos grupos de presión cuyos miembros están unidos por un interés común, normalmente de tipo económico u ocupacional; de manera que se considera mejor conservar el término exclusivamente

para este fin; por otra parte, el término se presta a confusión con la noción de interés, en el sentido en que esa palabra se emplea.

Pero es, probablemente, de las diversas posibilidades terminológicas, la más satisfactoria definición la que emplea el término de “grupos de presión”. Sin embargo, el autor Finer, citado por los tratadistas Allan J. Ciglar y Burdett Aloomis, rechaza el término “grupos de presión”, porque, en esencia, el término implica que se aplicará cierto tipo de sanción si es rechazada una demanda, y la mayor parte de los grupos, durante la mayor parte del tiempo, simplemente plantean solicitudes o exponen casos.²⁸

También es de observar que, ni siquiera los grupos que usan la presión lo hacen permanente, y siempre existe el problema subyacente de por qué se presta atención a los grupos de algunas personas y no a los de otras; de cómo algunos, y sólo algunos, han llegado a ser incluidos en el círculo de aquellos cuyas opiniones son siempre solicitadas por los gobiernos, o de cómo llega a reconocerse que vale la pena tomar en serio a un nuevo grupo.

6.1.1. Heterogeneidad:

A primera vista, el mundo de los grupos de presión puede crear perplejidad, ya que es tan grande la variedad de grupos y actividades. Aparte de su interés compartido por persuadir a los demás, parece haber poco en común entre, por ejemplo, las eruditas campañas literarias llevadas a cabo por las asociaciones que desean la reforma de las leyes sobre la homosexualidad, el aborto, el divorcio o la obscenidad con las asociaciones de caminantes, que resueltamente marchan y exponen a las autoridades locales peticiones para mantener abiertos otros derechos tradicionales.

Hay numerosas formas en las que pueden clasificarse los grupos de presión; ya hicimos referencia a una de las más frecuentes: la distinción entre grupos de interés,

²⁸ Allan J. Ciglar y Burdett Aloomis, **Los grupos de presión**, Pág. 4.

seccionales, portavoces o funcionarios, por un lado, y los grupos promocionales o de causa, por otro. La terminología y el significado precisos varían, pero el sentido general es el mismo y es importante, porque hay una significativa diferencia entre aquellos grupos que hablan en nombre de una sección o de un interés reconocible en la sociedad, y aquellos que existen a fin de promover un ideal o una causa determinada.

De las denominaciones que se mencionan, la denominada portavoz, es la menos significativa, en el sentido de que todos los dirigentes pretenden hablar en nombre de su grupo, y siempre se siente el impulso de preguntar en nombre de quién o de qué tipo de grupo hablan en realidad. La dicotomía menos satisfactoria es la que existe entre los grupos de interés y los de actitud. Las actividades varían grandemente con respecto a su organización, especificidad, contenido y vínculos cognitivos; por lo tanto, diferentes causas pueden ser apoyadas por individuos que tienen tipos y conjuntos de actitudes muy diferentes; de ahí que en la denominación sea preferible enfatizar en el objeto o causa o la actividad.

6.1.2. Efectividad:

Una interrogante que surge con respecto a todos los tipos de grupos de presión, es la relativa a qué factores afectarán su probabilidad de éxito y su modalidad general de operación.

Hablando lisa y llanamente, un grupo triunfará en la medida en que el gobierno desee o deba prestarle atención y, por lo tanto, está expuesto a la persuasión. Si un gobierno desea prestar atención a un grupo, el elemento de presión resulta opaco. Esta situación surge con no poca frecuencia. En efecto, los gobiernos solicitan constantemente consejo, información y otros tipos de colaboración a quienes no pertenecen a ellos, y ocasionalmente, la colaboración incluye el ejercicio de la autoridad con fines públicos. Muchos grupos se crean fundamentalmente para cumplir algún propósito público definido por el gobierno; en lo que se refiere a tales grupos, la persuasión puede ser mayormente un asunto de evidencia y discusión, de educar a los

gobiernos, ya que hay acuerdo acerca del propósito y la naturaleza de la consulta; pero si las circunstancias cambian, pueden invocarse para estos grupos y para otros, otros tipos de persuasión, directa e indirecta, que vayan desde formas de discusión menos lógica hasta la amenaza de insurrección.

6.2. Teoría general de los grupos de presión:

Bajo este título, vamos a esbozar un esquema de la organización y de la acción de los grupos de presión, después de haber precisado su definición. Este esquema, se basa en la observación comparada de los hechos y no en razonamientos apriorísticos. Tiende a definir un cuadro que permite profundizar más el análisis concreto de los diferentes grupos.

Hemos precisado la noción de grupo de presión en relación a la de partido político. Pero es preciso delimitarla también en relación con las organizaciones no políticas, que no son ni partidos ni grupos de presión. Esta segunda delimitación es mucho menos clara, puesto que, como se ha dicho, en cierta manera, toda organización en ciertos dominios y en ciertas circunstancias conforma eventualmente ser un grupo de presión. Esto exige, por lo pronto, una precisión.

6.3. Grupos privados y grupos públicos:

La noción de grupos de presión fue elaborada en principio en los Estados Unidos, donde ha servido para estudiar la acción sobre el poder que ejercían las organizaciones y asociaciones privadas. En esta concepción primitiva, los grupos de presión son únicamente grupos privados. Pero se tiende cada vez más a extender esta noción primitiva de grupos de presión, a las administraciones públicas, a los cuerpos de funcionarios, etc., es decir a los grupos públicos.

Ha parecido claro que las administraciones públicas actuaban a veces siguiendo métodos más o menos análogos a los empleados por grupos de presión. El principio

jurídico de la unidad de Estado apenas corresponde a la realidad. Los diferentes servicios se encuentran generalmente enfrentados por rivalidades de influencia más o menos ásperas. En esta lucha, cada uno de ellos actúa como grupo de presión, con respecto al gobierno y al Parlamento. Se conducen así como grupos de presión públicos, que se opondrían de este modo a los grupos privados, los cuales corresponden a la noción tradicional de grupos de presión.

Por otra parte, cabe distinguir dos categorías de grupos públicos. Únicamente la primera se halla conforme con la imagen precedente: los servicios oficiales del Estado actúan según los métodos de los grupos de presión para defender el interés del servicio, que identifican más o menos con el interés general. La segunda categoría está formada por cuerpos de funcionarios que forman en los servicios una especie de coaliciones más o menos ocultas, tratando de acaparar los puestos de dirección y de ejercer una influencia. El interés de la carrera es entonces muy importante, pero el interés corporativo, asimilando igualmente al interés general, sigue siendo frecuentemente predominante.

La distinción entre grupos públicos y grupos privados no es por otra parte muy precisa, porque la evolución general de los Estados modernos tiende a debilitarla. Las fronteras de lo público y de lo privado, son cada vez menos claras. Muchos grupos privados desempeñan en realidad un papel público. En ciertas administraciones, las influencias privadas tienen mucha importancia.

Más que una diferencia de naturaleza entre estas dos categorías, existen diferencias de grado, que traducen una gama de categoría muy numerosa. Los grupos públicos constituyen una de las extremidades, mientras que los grupos privados la otra. La mayoría de los grupos concretos se sitúan entre uno y otro.

La noción de grupos de presión públicos choca a los teóricos clásicos del Estado, para quienes la unidad de la organización estatal es un dogma sacrosanto. Para ellos, la tendencia de las administraciones a constituirse en grupos de presión es un

fenómeno patológico, que traduce una grave crisis del Estado. Así, los grupos de presión públicos tendrían un carácter excepcional, anormal; únicamente, los grupos privados podrían considerarse como verdaderos grupos de presión. Sin embargo, la tendencia a la formación de grupos de presión públicos es, en general, una política muy fecunda, ya que aclara principalmente el problema de la competición en los Estados con partido único. En efecto, suprimida en el nivel de los partidos, esta competición subsiste siempre en el nivel de los diferentes elementos del Estado constituidos de hecho en grupos de presión públicos.

La distinción entre grupos públicos y grupos privados se aplica a los grupos nacionales. Pero pueden intervenir, e intervienen efectivamente, en la vida política interna de muchos países grupos de presión extranjeros. Así, los sindicatos ingleses pueden ayudar en las huelgas a los sindicatos italianos; las organizaciones patronales americanas pueden actuar sobre las administraciones francesas, siendo en uno y otro caso grupos privados con respecto a Gran Bretaña; o bien, intervienen sobre un gobierno de Latinoamérica, si la CÍA. influencia a los militares del Oriente Medio; se trata de grupos públicos con respecto a los Estados Unidos. Pero, en lo que se refiere a la nación que sufre la presión, todos estos grupos son privados, puesto que permanecen siendo extranjeros a su propio gobierno. Lo mismo ocurre cuando la presión es ejercida por organizaciones públicas internacionales, como por ejemplo: Comisiones del Mercado Común y Organización de los Estados Americanos, etc.

Sin embargo, también aquí, la distinción entre grupos públicos y privados es difícil de aplicar. En el caso de que existan lazos entre el gobierno nacional y el gobierno extranjero del que tal o cual agencia ejerce una presión, ésta posee los aspectos de presión pública. Igualmente sucede cuando la presión proviene de una organización internacional a la que se ha adherido el Estado que es objeto de la presión. Estas presiones que provienen de organizaciones públicas extranjeras establecen lazos de dependencia y de subordinación concretos y reales de gobierno a gobierno, que doblan y refuerzan así las dependencias y las subordinaciones oficiales, que resultan de los compromisos establecidos por los tratados y otros acuerdos

internacionales. O también, estas presiones pueden crear una dependencia de hecho, tras la apariencia de una independencia jurídica.

6.3.1. Los pseudo grupos de presión:

Se denominan así a las organizaciones que ejercen una presión política pero que no constituyen grupos propiamente dichos. Agrupan un cierto número de individuos y forman así una comunidad. Pero estos individuos son técnicos, que no ejercen siempre la presión en su provecho, sino por cuenta de otros grupos. Esta definición se aplica a dos grandes categorías de organizaciones: por una parte, a las oficinas técnicas de presión y, por otra, a los periódicos y los organismos de información.

6.4. La organización de los grupos de presión:

Al respecto, se relaciona sucesivamente a este propósito, por un lado, la estructura interna de los grupos de presión y sus relaciones con los partidos políticos, y por otro, los medios que emplean.

Se puede utilizar, a propósito de los grupos de presión, algunas de las distinciones establecidas sobre la estructura de los partidos políticos, y principalmente la de partidos de cuadros y partidos de masas. En efecto, podemos encontrar igualmente grupos de masas y grupos de cuadros. Por otra parte, muchos grupos de presión están vinculados más o menos a partidos políticos. El problema de las relaciones estructurales entre grupos de presión y partidos políticos es fundamental, ya que permite comprender mejor el funcionamiento de unos y de otros.

6.5. Grupos de masas y grupos de cuadros:

La distinción entre grupos de masas y grupos de cuadros se ha calcado aproximadamente sobre la de los partidos de cuadros y partidos de masas. Sin embargo, la categoría de grupos de cuadros es más heterogénea.

Los grupos de masas tratan de reunir la mayor cantidad posible de adherentes porque es de esa cantidad de donde obtienen su poder real o efectivo. Como en los partidos de masas, el encuadramiento de millares o de millones de hombres obliga a desarrollar una organización fuerte y jerarquizada. Los sindicatos son el prototipo de los grupos de masas. Muchos otros grupos se han creado sobre su modelo, por ejemplo: organizaciones campesinas, confederaciones de artesanos o de pequeños empresarios, etc. Pero también encontramos grupos de masas fuera del dominio corporativo o sindical, como por ejemplo: movimientos de jóvenes, asociaciones de excombatientes, organizaciones femeninas, sociedades deportivas o culturales, etc. La técnica de los grupos de masas, se halla vinculada al encuadramiento o ubicación de las clases populares.

6.6. Los métodos de violencia:

Tratar de apoderarse del poder público por la fuerza es algo que no depende de los métodos normales de los “grupos de presión, sino que eso se persigue, o bien con una revolución, o bien con un golpe de Estado. Naturalmente, ciertos grupos pueden participar en una empresa semejante. Por el contrario, ciertas formas de violencia dependen de la acción normal de los grupos. Es decir, aquellas que tienen como objetivo a la vez presionar sobre la opinión pública y forzar al gobierno para que ceda, ya que el desorden que resulta llega a ser intolerable. La técnica la han puesto a punto los grupos de manifestantes. Otros grupos han utilizado estos métodos, acentuando su carácter de ataque contra el orden público. Así, se ha podido observar a grupos campesinos obstaculizando las carreteras, a pequeños comerciantes organizando manifestaciones para impedir los controles fiscales, a otros promoviendo huelgas administrativas etc. Naturalmente, únicamente los grupos de masas pueden emplear este medio, aunque también pueden utilizarlo grupos de cuadros que se hallan en una situación estratégica esencial (por ejemplo, los pilotos de las compañías de transporte y los vendedores de los mercados).

6.6.1. La violencia como atributo humano:

Toda praxis es proceso de formación; es decir, transformación de una materia. Por un lado, el sujeto imprime una forma dada a la materia después de haberla desarticulado o violentado. En el curso de este proceso toma en cuenta la legalidad del objeto de su acción para poder desarticularlo o doblegarlo. Claro está que esa legalidad que le viene de fuera no puede ser absolutamente exterior, pues de otro modo encontraría una resistencia absoluta, irrebasable en el objeto. Ciertas propiedades de este o cierto nivel de su desarrollo han de ofrecer determinadas condiciones de posibilidad para su transformación en la dirección deseada. Así, pues, la interioridad del objeto ha de estar abierta a la transformación ideal. Ahora bien, la transformación real efectiva exige que el objeto sea forzado o violentado, pues solo así las posibilidades de transformación permiten que pueda realizarse. Pero esas posibilidades solo existen como tales para el sujeto de la praxis, y únicamente se realizan mediante su actividad real y objetiva. Cuando esta alteración o destrucción se ejerce sobre un objeto real o físico, podemos calificarla de violenta, y los actos realizados para alterar o destruir su resistencia física podemos denominarlos violentos. Por ello, en cuanto que la actividad práctica humana se ejerce sobre un objeto físico real y exige la alteración o destrucción física de su legalidad o de ciertas propiedades suyas, puede decirse que la violencia acompaña a la praxis; o sea, la violencia se manifiesta donde lo natural o lo humano como materia u objeto de su acción resiste al hombre. De ahí que se da en una actividad humana que detiene, desvía, y finalmente altera una legalidad natural o social. En este sentido, la violencia es exclusiva del hombre en cuanto que éste es el único ser que para mantenerse en su legalidad propiamente humana, necesita violar o violentar constantemente una legalidad exterior

En un mundo estable e idéntico a sí mismo, no se conocería la violencia, toda vez que esta es precisamente alteración de la estabilidad inmovilidad o identidad. Si el hombre viviera en plena armonía con la naturaleza o supeditado pasivamente a ella, no recurriría a la violencia ya que esta es por principio la expresión de un desajuste radical. En este sentido podemos decir que solo el hombre es violento. El animal inserto en un

orden establecido al que se somete pasivamente sin poder alterarlo, no conoce la violencia. En cambio, en las relaciones entre el hombre y la naturaleza se da una violación constante de un orden natural establecido, y por ello se dice que se rigen siempre por la violencia. Por eso la sociedad es una constante violación de la transformación de la naturaleza.

Como destrucción de un orden establecido, la violencia es un atributo humano; en la naturaleza las fuerzas actúan, pero no se usan; solo el hombre usa la fuerza y puede usarse a sí mismo como fuerza. Por ello decimos que la fuerza por sí, no es violencia, sino que esta es la fuerza usada por el hombre. De ahí el carácter exclusivamente humano de la violencia.

6.6.2. La violencia en la praxis social:

Ahora bien, el papel de la violencia en la praxis social se da cuando el hombre no solo es sujeto sino también objeto de la acción. Se trata aquí de la praxis como acción de unos seres humanos sobre otros, o como producción de un mundo humano tras la subversión de la realidad social establecida. Esta cobra así la forma de la actividad práctica revolucionaria que entraña la destrucción de un orden social dado para instaurar o crear una nueva estructura social. Se abre así y se ha abierto históricamente un ancho campo a la violencia. Tanto la praxis como la violencia se acompañan tan íntimamente que, a veces, parece desdibujarse la condición de ser el medio una de la segunda. La violencia se halla tan vinculada a toda producción o creación histórica, que no ha faltado quien vea en ella fuerza motriz misma del desenvolvimiento histórico. Recordemos, en primer lugar, lo que afirmábamos anteriormente con respecto a la praxis que tiene por objeto no al hombre en cuanto tal, sino a una materia no humana: no se reduce a la violencia, pero como medio es un elemento indispensable de ella.

Hemos de considerar que el límite es un límite físico corpóreo, en cuanto que el objeto se resiste a que determinada reacción corpórea física sea alterada o destruida.

La producción de un objeto útil presupone una serie de actos físicos que el hombre ejecuta directamente con sus manos o indirectamente con herramientas o máquinas que las prolonga, para alterar el estatuto físico de la materia. Tanto en una como en otra forma de praxis, la violencia es alteración o destrucción de un orden físico de una estructuración material dada. La violencia, por ello, reviste también un carácter físico. Podemos decir, por consiguiente, que el sentido amplio del término violencia, como destrucción o alteración humana de un orden natural dado, se identifica aquí con un sentido más restringido de la destrucción física o uso de la fuerza física para lograr esa destrucción. En las dos formas de praxis antes citadas, la transformación de la materia pasa necesariamente por la violencia; es decir, entraña una alteración o destrucción física de las propiedades o legalidades de un objeto físico. De manera que la praxis social tiende a la destrucción o alteración de una determinada estructura social, constituida por ciertas relaciones e instituciones sociales. Pero esa praxis social solo pueden llevarla a acabo los hombres actuando como seres sociales. Y se ejerce, a su vez, sobre otros hombres que solo existen en relación con los demás y como miembros de una comunidad, pero, a su vez, como individuos dotados de una conciencia y de un cuerpo propio.

La praxis social, como actividad encaminada a la transformación de una realidad dada, tiene también que vencer la resistencia de la materia que se quiere transformar. La violencia se inserta en la praxis en cuanto que se hace uso de la acción violenta que es justamente la que tiende a vencer o saltar un límite por la fuerza, Obviamente esta tiene aquí un carácter material, físico, pues la fuerza espiritual no va encaminada a resistencia física o corpórea alguna. La acción violenta en cuanto tal es la acción física que se ejerce sobre individuos concretos dotados de conciencia y cuerpo, pero asimismo se ejerce directamente sobre lo que el hombre tiene de ser corpóreo físico.

6.6.3. Violencia y contra violencia:

Esta se halla determinada, como en toda praxis, por la necesidad de vencer la resistencia de la materia que hay que someter. Pero la resistencia que encuentra esta

praxis no es del mismo género que la de la materia natural o física de la praxis productiva, justamente porque el ser del hombre no se agota en el ser físico o natural. Es también un ser dotado de conciencia y voluntad, que puede resistirse al intento de alterar o destruir un orden humano, reaccionando conscientemente como tal, o sea, como un ser social que vincula sus intereses al mantenimiento del orden que se quiere quebrantar contra una praxis social determinada.

Es de observar, entonces, que junto a la violencia que acompaña a la praxis, está la contra violencia de los que se oponen a ella. Mientras que en las formas de praxis que no tienen al hombre como objeto de ella, hay violencia y conciencia, por un lado, y resistencia ciega por el otro. En conciencia, no es de acuerdo a una legalidad la que fija y determina su resistencia, sino que, de acuerdo con su grado de conciencia, el que puede variarla hasta transformarla en oposición abierta, como una anti praxis que responde a la violencia con una contra violencia.

Por último, ya para cerrar este capítulo podemos observar que históricamente, conforme el criterio de algunos tratadistas, la aparición y el desarrollo de la violencia en las relaciones sociales se hallan vinculados a factores objetivos, tales como el imperio de la propiedad privada y la división de la sociedad en clases, que al no interpretarse correctamente no han posibilitado la solución de las contradicciones fundamentales por una vía pacífica.

CAPÍTULO VII

7. Análisis de los efectos que trae consigo la toma de medidas de hecho:

Como lo hemos relacionado en la introducción de la presente tesis, la pesadilla de verse atrapados en medio de una manifestación o de sentirse impotentes a causa de un bloqueo producido por grupos de inconformes, afecta a los guatemaltecos, al producirse las jornadas de protestas, que han ensombrecido el panorama nacional en los últimos tiempos. En ello se trata indudablemente del ejercicio de un derecho contemplado en la Constitución Política de la República, con el espíritu de garantizar a todos los habitantes la posibilidad de expresar su inconformidad hacia cualquier medida o instancia que, a su parecer, le perjudique en algún grado.

Amparados en ese derecho, los grupos sociales organizados se han apegado al mismo, aunque no siempre lo observan en su plenitud, omitiendo la concienzación de que el ejercicio de todo derecho también implica el cumplimiento de obligaciones. En efecto, vemos como anuncian con anticipación que van a interrumpir el paso; es decir, hasta se jactan en divulgar la comisión de un delito. Lo peor es que llegan al punto de consumir la amenaza y los ciudadanos pagamos las consecuencias. Así, quienes protestan a través de manifestaciones en la vías públicas suelen ser muy creativos para plantear sus demandas, pero son totalmente inconscientes acerca de los problemas que generan a terceros, al verse éstos así imposibilitados de ejercer el derecho, igualmente fundamental, de libre locomoción.

Lo grave es, no sólo que se lesionen esos derechos y garantías de terceros, sino que en el Estado pareciera que nadie se encuentra compenetrado de su responsabilidad para garantizarlos. Se estima que eso lo han percibido estos grupos, como una debilidad en la gobernabilidad, convencidos de que la fuerza pública no tiene el ánimo suficiente para hacer respetar el Estado de Derecho.

De manera que, así las cosas, los guatemaltecos honrados, los que verdaderamente trabajan y se esfuerzan por construir un mejor país, parece que tienen que aceptar, injusta e irremisiblemente, las consecuencias de vivir en un país donde el orden público es un mero concepto retórico.

Y véase que no estamos cuestionando el uso del derecho de manifestación establecido en la Constitución Política de la República, ni tampoco hacemos referencia a las motivaciones, justas o no, que inspiran a estos grupos para tomar las carreteras del interior o las calles de las ciudades. Lo que se cuestiona es la falta de consideración hacia quienes nada tienen que ver con sus demandas, ya que estos manifestantes deberían de agotar el uso de los medios de impugnación o recursos que están contenidos dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, y, dejar el de manifestación como una medida o acción extrema.

Y es que la pérdida económica de la mercadería que no pudo llegar a su destino, el cese en la producción de riqueza, porque los empleados no pudieron acudir a un centro laboral, las horas de estudio perdidas, porque los estudiantes quedaron atrapados a medio camino, tienen un costo que se acumula a los déficit económicos y sociales ya existentes. Esto, en consecuencia solo complica el despegue hacia el desarrollo por causa de la desnaturalización del derecho de manifestación por parte de grupos sociales de inconformes con resoluciones o disposiciones de la administración pública.

Así, es de considerar que el Estado debe de dejar de estar tolerando las exigencias que fuera de un contexto legal se plantean a costa de la ciudadanía, ya que si se va a ejercer el derecho de manifestación, éste debe llevarse a cabo en un ambiente de paz, con legalidad, sin perjudicar a nadie. De no ser así, consideramos que las fuerzas de seguridad tienen el imperativo de actuar no prepotentemente, pero sí con los medios legales a su alcance, en aras de restablecer el orden público y la tranquilidad de los ciudadanos.

Se ha observado que cuando un grupo bloquea el paso de los vehículos, como una medida de hecho cuyo fin es hacer una demostración de fuerza o llamar la atención, lo hace porque alguien o un grupo pequeño de integrantes de una directiva toman la decisión de incitar a esa ilegalidad. Por lo tanto, de producirse afectaciones a los derechos de otros ciudadanos o del Estado mismo a estas personas incitantes, se les deberían deducir las responsabilidades mediante los procesos correspondientes para pagar las consecuencias de esos hechos delictivos o de cualquier situación derivada de la medida.

Es de significar que este asunto de las manifestaciones ha devenido importante porque tiene relación con una sugerencia hecha por algunos diputados en el Congreso de la República, referente a penalizar los bloqueos de calles o carreteras. Al respecto, es de considerar que ya existe una ley al respecto, pero, como muchas otras, no se cumple. Al respecto, se tiene información que el Ministerio Público no ha recibido ni generado denuncia alguna y así, esto en la práctica se ha convertido en una franquicia para la impunidad, no sólo en relación a las víctimas de hechos irreversibles cuando se producen las manifestaciones, sino de quienes sufren molestias y pérdidas de tiempo y dinero, como consecuencia de pasar largos períodos de inacción e inmovilización por causa de tales eventos, mientras a los organizadores de los mismos no permiten la libre locomoción, seguros de no recibir ninguna sanción por semejantes acciones ilegales.

Viene al caso considerar que se han creado cuerpos de policías a nivel municipal, bajo las órdenes de los alcaldes y concejos, pero éstos en lugar de encargarse de facilitar el ejercicio de los derechos constitucionales de libre locomoción, se han convertido en una organización para afectarlos o impedirlos. Por esto, la responsabilidad debe recaer en las autoridades ediles, porque no es posible aceptar la interpretación de considerar la autonomía municipal como una especie de extraterritorialidad, donde cada alcalde resulta ser un rey o un barón feudal. En efecto, existen los intereses de los habitantes de los municipios, pero no pueden ser superiores a los intereses de los habitantes de todo el país. Así de simple.

Ese mismo criterio debe ser utilizado para juzgar a quienes, para hacer una demostración de fuerza, impiden a otros ciudadanos cualquier tipo de actividad. El ejemplo de ello lo tenemos cuando fueron bloqueadas las calles que van al Aeropuerto Internacional La Aurora y ello impidió a cientos de pasajeros nacionales y extranjeros abordar los respectivos aviones. Es de significar que este bloqueo le costó cientos de miles de dólares al país, además de provocar severos daños y perjuicios a personas totalmente ajenas a los problemas invocados por los manifestantes. En estos casos, debe instarse alguna forma de obligar a los promotores y participantes en las manifestaciones a tener responsabilidad y a responder por los daños y perjuicios sociales que se susciten. De lo contrario, se abre el paso al caos, los disturbios, la ingobernabilidad y sobre todo a la duda, si en un día cualquiera se hará imposible realizar las actividades sociales y económicas normales y habituales de la comunidad.

Otro aspecto a tomar en cuenta es que estas medidas no deben afectar servicios básicos tales como la distribución de alimentos básicos, la distribución de combustible, la atención y funcionamiento de los centros de educación, la generación y distribución de energía eléctrica, los transportes de ambulancias y transporte público, los servicios de limpieza y mantenimiento urbano, el transporte marítimo de salvamento, los centros de salud y hospitales, las empresas de producción cuya paralización pueda afectar gravemente la maquinaria o generar consecuencias graves a la población. De manera que es necesario e impostergable conciliar, para el logro de una auténtica paz social, los derechos constitucionales de reunión y manifestación pública, con los derechos (también constitucionales), de los demás habitantes del país.

CONCLUSIONES:

- 1.- El derecho de manifestación, reconocido en el Artículo 33 de nuestra Constitución Política, se desnaturaliza cuando los manifestantes violan otros derechos como los de libre locomoción, propiedad, educación, salud, trabajo, comercio, libre acceso a las oficinas públicas, etc., correspondientes a otros ciudadanos ajenos a los grupos de inconformes o manifestantes.

- 2.- En nuestro país se da frecuentemente el caso que se consideran afectados por una resolución medida o disposición de la Administración Pública, no utilizan los medios de impugnación o recursos de revocatoria, de reposición o de amparo, que la ley pone a su disposición, sino que, como un instrumento de presión, de una vez activan las manifestaciones públicas, obstruyendo el libre tráfico o locomoción de los demás ciudadanos.

- 3.- Al no agotar por la vía pacífica los procedimientos administrativos y los medios de impugnación o recursos, para canalizar sus inconformidades ante una resolución o medida de gobierno, los afectados, aún cuando hacen uso del derecho constitucional de manifestación, incurren, paradójicamente, en medidas de hecho, características de los grupos de presión.

- 4.- Algunas manifestaciones que se han dado y se dan en nuestro país, al afectar los derechos de terceros y degenerar en disturbios, desnaturalizando dicho derecho constitucional, también suscitan en los demás ciudadanos u opinión pública la creencia de que en nuestro país está en crisis el concepto de gobernabilidad inherente al Estado.

5.- Para que se fortalezca el Estado de Derecho y se reduzcan o minimicen las situaciones que motivan el hacer, uso del derecho de manifestación, es preciso, por un lado, que el Estado resuelva con prontitud las peticiones que los grupos de presión le formulen; y por el otro, que los ciudadanos, sin que se le conculquen sus derechos, transiten hacia una cultura de hacer valer sus derechos por las vías legales y no las de hecho.

RECOMENDACIONES:

- 1ª. Es necesario que por especialistas de derecho constitucional y administrativo, se capacite a los funcionarios públicos que son los encargados de resolver y darle solución a las peticiones de los ciudadanos en el trámite del procedimiento administrativo, regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

- 2ª. Cuando se trate de reuniones y manifestaciones a desarrollar en lugares de tránsito público, sólo podrán prohibirse cuando existan razones fundadas de alteración del orden público con peligro para las personas y sus bienes. Es preciso que, previamente en período entre 10 o 30 días, sean comunicadas a la autoridad gubernativa correspondiente.

- 3ª. Es necesario dejar establecido claramente que los participantes en reuniones o manifestaciones públicas que causen daños a terceros, respondan directamente por los mismos, y subsidiariamente, lo harán las personas individuales y/o jurídicas organizadoras o promotoras de esas reuniones o manifestaciones.

- 4ª. Se hace necesario que por medio de una ley ordinaria y específica se regulen los derechos de reunión y manifestación contenidos, en el Artículo 33 de la Constitución Política de la República, determinando claramente y cuando menos ante qué autoridad debe tramitarse la correspondiente solicitud según se trata de la ciudad capital, municipios o departamentos de la República; como será la forma de manifestar; su recorrido y las medidas para no perjudicar a los demás ciudadanos; la responsabilidad de los manifestantes, los organizadores o promotores; la responsabilidad de las autoridades y las rectitudes o medidas que las fuerzas de seguridad deben

tomar ante excesos o abusos que se generen con ocasión de la reunión o manifestación, etc.

- 5ª. En síntesis, del análisis precedente, resulta recomendable que en nuestro país se propenda, mediante una regulación o normativa jurídica apropiada, a la armonización del derecho constitucional de reunión y manifestación que tienen algunos sectores, con los otros derechos que, siendo también constitucionales les corresponden a los demás ciudadanos. De lo acertado que fuere esa normativa, dependerá que, sin afectar su primacía constitucional, ya no se siga desnaturalizando el derecho de manifestación cuya impropia utilización ha generado situaciones de hecho afectantes al país.

BIBLIOGRAFÍA:

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**, 9ª. ed.; México, Distrito Federal: Ed. Porrúa, 1988.
- ANDA Y DE ANDA, Lorenzo. **Los grupos de presión en México**, 1ª. ed.; México, Distrito Federal: Ed. Talleres de B. Costa-AMIC. 1974.
- BIELSA, Rafaél. **Derecho administrativo compendio**. 5ª. ed.; Buenos Aires Argentina: Ed. Roque De Palma, 1955.
- BIELSA, Rafaél. **Principios de derecho administrativo**. 3a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Editorial de Palma, Buenos Aires Argentina. 1,963.
- BIELSA, Rafaél. **La función pública, caracteres políticos y jurídicos, la moralidad administrativa**. 1ª. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Roque de Palma, 1,972.
- CABANELLAS, Guillermo. **DICCIONARIO DE DERECHO USUAL**. 14ª. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1980.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo I**. 3ª. ed.; Guatemala: Ed. Llerena, 1999.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **“Derecho Administrativo II”**. 3ª. ed.; Guatemala: Ed. Montana Impresos, 2000.
- CALDERÓN MORALES, Hugo, Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. 2ª. ed.; Guatemala: Ed. Llerena. 1999.
- CASTILLO GONZÁLES, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 1ª. ed.; Guatemala: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.
- CIGLAR, Allan y Burdett Aloomis. **Los grupos de presión**, Traducción al español, por Aníbal Leal; México, Distrito Federal: Ed. Producciones Fraterna, 1988.
- COUTURE J., Eduardo. **Vocabulario jurídico**. 1a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. De Palma. 1976.
- Debate defensorial** No. 2, 1999/2000. Defensoría del Pueblo, Lima, Perú: Ed. Lima, septiembre de 2000.
- DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel, **Compendio de Derecho Administrativo**. 1ª. ed.; México, Distrito Federal: Ed. Cárdenas, 1981.

DIEZ, Manuel María. **Derecho Administrativo.** 1ª. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra, 1974.

FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo.** 2ª. ed.; México, Distrito Federal: Ed. Porrúa, S.A., 1978.

GUZMÁN HERNÁNDEZ, Martín Ramón. **Causas recurrentes, definidas jurisprudencialmente por la Corte de Constitucionalidad, que hacen que en la práctica el amparo sea declarado sin lugar por su notoria improcedencia.** Tesis. Guatemala. Editorial Llerena. 1,998.

Introducción a la ciencia política. Selección de textos por Edna González Camargo, 2ª. ed.; Guatemala 1,996. (Colección ciencia política; no. 1).

Justicia penal y sociedad. Revista Guatemalteca de Ciencias Penales, número 7 del 18 de diciembre de 1,998. Instituto de Ciencias Penales.

Justicia penal y sociedad. Revista Guatemalteca de Ciencias Penales, número 8 del 13 de enero de 2,000. Instituto de Ciencias Penales.

PEÑA HERNÁNDEZ, Enrique. **Las libertades públicas en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1,985.** Guatemala: Ed. Centro de Reproducciones de la Universidad Rafael Landívar.

Legislación:

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

Ley de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República, Decreto Número 119-96, año 1996.

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

Ley del Organismo Judicial. Congreso de la República, Decreto Número 2-89, año 1989.

Ley de Orden Público. Asamblea General Constituyente, Decreto Número 7, año 1975.