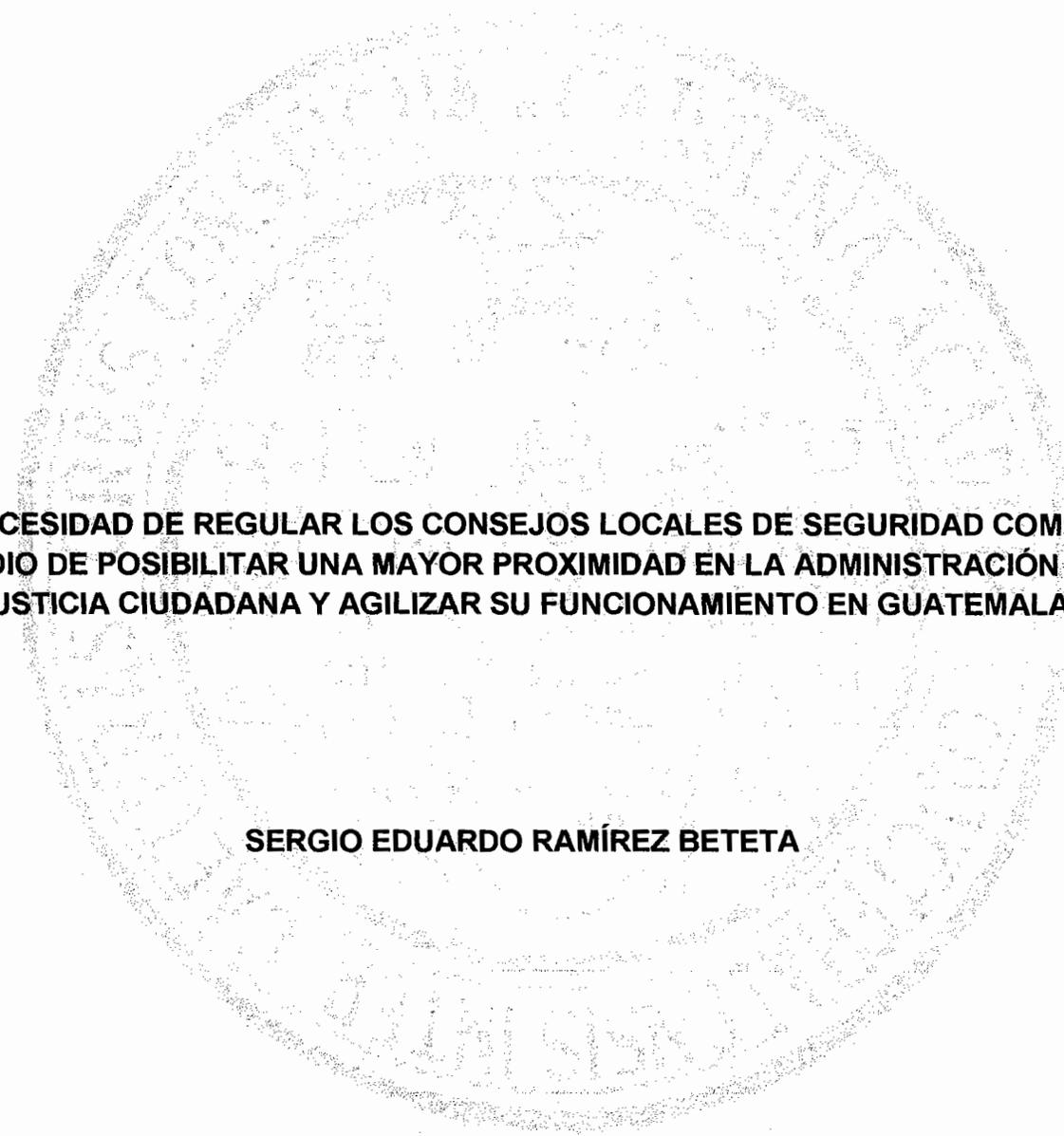


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**NECESIDAD DE REGULAR LOS CONSEJOS LOCALES DE SEGURIDAD COMO  
MEDIO DE POSIBILITAR UNA MAYOR PROXIMIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE  
JUSTICIA CIUDADANA Y AGILIZAR SU FUNCIONAMIENTO EN GUATEMALA**

**SERGIO EDUARDO RAMÍREZ BETETA**

**GUATEMALA, MAYO DE 2015**

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

**NECESIDAD DE REGULAR LOS CONSEJOS LOCALES DE SEGURIDAD COMO  
MEDIO DE POSIBILITAR UNA MAYOR PROXIMIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE  
JUSTICIA CIUDADANA Y AGILIZAR SU FUNCIONAMIENTO EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**SERGIO EDUARDO RAMÍREZ BETETA**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, Mayo de 2015

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

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana  
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil  
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez  
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía  
VOCAL IV: Br. Mario Roberto Méndez Alvarez  
VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario  
SECRETARIO: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



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

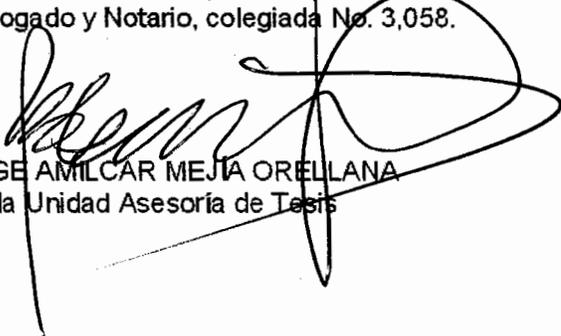


UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
Guatemala, 03 de octubre de 2013.

ASUNTO: SERGIO EDUARDO RAMÍREZ BETETA, CARNÉ No. 200312282, solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone, expediente No. 20120337.

TEMA: "LOS CONSEJOS LOCALES DE SEGURIDAD Y LA NECESIDAD DE SU REGULACIÓN".

Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) designado (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesora de tesis a la Licenciada ROSARIO GIL PEREZ, Abogado y Notario, colegiada No. 3,058.

  
DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis

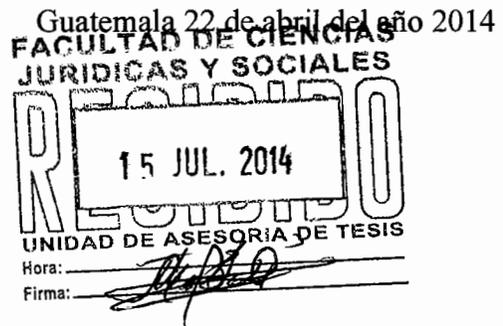
Adjunto: Nombramiento de Asesor  
cc.Unidad de Tesis  
BAMO/yr.



**Licda. Rosario Gil Pérez**  
**Abogada y Notaria**  
**Colegiada 3058**



**Dr. Bonerge Amilcar Mejía Orellana**  
**Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**  
**Su Despacho.**



*Distinguido Doctor Mejía Orellana:*

Según nombramiento recaído en mi persona de fecha tres de octubre del año dos mil trece, asesoré la tesis del bachiller Sergio Eduardo Ramírez Beteta, con carné estudiantil 200312282 quien desarrolló el trabajo de tesis que se denomina: **“Los consejos locales de seguridad y la necesidad de su regulación”**, le doy a conocer:

- a) El desarrollo de la tesis abarca un contenido científico que señala con bastante claridad lo fundamental de analizar jurídicamente los consejos locales de seguridad en la sociedad guatemalteca.
- b) El sustentante desarrolló ampliamente los capítulos de su tesis, empleando distintos métodos y técnicas de investigación y para el efecto se basó en bibliografía de actualidad y en la normativa vigente en la sociedad guatemalteca, habiendo sido utilizada la siguiente metodología: método inductivo, el cual es determinante en establecer los consejos locales de seguridad; método deductivo, con el cual se indicaron sus características; y el analítico, señaló su importancia.
- c) Las técnicas de investigación utilizadas durante el desarrollo de la tesis fueron la documental y fichas bibliográficas, las cuales fueron bastante útiles para la recolección de documentos bibliográficos de actualidad que se relacionan con el tema que se investigó.
- d) El sustentante se encargó de redactar su trabajo de tesis bajo los lineamientos estipulados y de conformidad con las anotaciones, modificaciones y sugerencias, para concluir en un informe final con aseveraciones certeras y valederas que permitieron redactar con un vocabulario acorde la definición de una introducción, desarrollo de capítulos, recomendaciones, conclusiones y citas bibliográficas correctas.
- e) Las correcciones indicadas se realizaron durante la asesoría de la tesis y permitieron determinar los objetivos generales y específicos de la misma. También, la hipótesis que se formuló fue comprobada al dar a conocer los fundamentos jurídicos que informan los consejos de seguridad local.

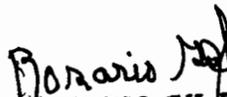
**Licda. Rosario Gil Perez**  
**Abogada y Notaria**  
**Colegiada 3058**

---



La tesis reúne los requisitos legales del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Muy atentamente.

  
**Lic. ROSARIO GIL PEREZ**  
*Abogada y Notario*

**Licda. Rosario Gil Perez**  
**Asesora de Tesis**  
**Col. 3058**



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



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
Guatemala, 15 de julio de 2014.

Atentamente, pase a el LICENCIADO OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de el estudiante SERGIO EDUARDO RAMÍREZ BETETA, intitulado: "LOS CONSEJOS LOCALES DE SEGURIDAD Y LA NECESIDAD DE SU REGULACIÓN".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis  
BAMO/iy.



**Lic. Otto Rene Arenas Hernández**  
**Abogado y Notario**  
**Colegiado 3805**



Guatemala, 29 de julio del año 2014

**Doctor Bonerge Amilcar Mejía Orellana**  
**Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**  
**Su Despacho**



Doctor Mejía Orellana:

Le informo que de conformidad con el nombramiento emitido por el despacho a su cargo de fecha quince de julio el año dos mil catorce, procedí a la revisión del trabajo de tesis del bachiller Sergio Eduardo Ramírez Beteta, que se denomina: "LOS CONSEJOS LOCALES DE SEGURIDAD Y LA NECESIDAD DE SU REGULACIÓN". Después de la revisión encomendada, le doy a conocer lo siguiente:

1. El contenido de la tesis es científico y técnico, además el ponente utilizó la legislación y doctrina acordes, redactando la misma de forma adecuada, empleando un lenguaje apropiado y se desarrollaron de manera sucesiva los distintos pasos correspondientes al proceso investigativo.
2. Los métodos que se emplearon fueron: analítico, con el que se señala la seguridad ciudadana; el sintético, indicó sus características; el inductivo, dio a conocer los consejos locales de seguridad, y el deductivo, estableció la necesidad de su regulación. Se utilizaron las siguientes técnicas de investigación: fichas bibliográficas y documental, las cuales fueron de utilidad para la recolección de la información actual y suficiente para el desarrollo de la tesis.
3. La redacción utilizada es la adecuada. Los objetivos determinaron y establecieron los elementos jurídicos que informan la importancia de la existencia de un diseño democrático y participativo de las políticas de seguridad. La hipótesis formulada fue comprobada, dando a conocer la importancia de regular los consejos locales de seguridad ciudadana.
4. El tema de la tesis es una contribución científica y de útil consulta tanto para profesionales como para estudiantes, en donde el ponente señala un amplio contenido del tema investigado.
5. En relación a las conclusiones y recomendaciones de la tesis, las mismas se redactaron de manera sencilla y constituyen supuestos certeros. Se empleó la bibliografía adecuada y de actualidad. Al sustentante le sugerí diversas enmiendas a su introducción y capítulos, encontrándose conforme en su realización, siempre bajo el respeto de su posición ideológica. Se modificó el

**Lic. Otto Rene Arenas Hernández**  
**Abogado y Notario**  
**Colegiado 3805**

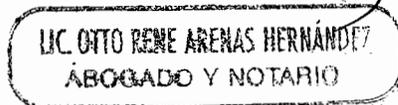


título de la tesis quedando de la siguiente forma: **"NECESIDAD DE REGULAR LOS CONSEJOS LOCALES DE SEGURIDAD COMO MEDIO DE POSIBILITAR UNA MAYOR PROXIMIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CIUDADANA Y AGILIZAR SU FUNCIONAMIENTO EN GUATEMALA"**.

La tesis que se desarrolló por el sustentante efectivamente cumple con los requisitos que establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente.

**Lic. Otto Rene Arenas Hernández**  
**Revisor de Tesis**  
**Colegiado 3,805**





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



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 24 de marzo de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante SERGIO EDUARDO RAMÍREZ BETETA, titulado NECESIDAD DE REGULAR LOS CONSEJOS LOCALES DE SEGURIDAD COMO MEDIO DE POSIBILITAR UNA MAYOR PROXIMIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CIUDADANA Y AGILIZAR SU FUNCIONAMIENTO EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.

  
  
Lic. Avidán Ortiz Orellana  
DECANO



## DEDICATORIA

### **A DIOS Y A LA VÍRGEN:**

Por haberme dado la vida, sabiduría y entendimiento, siendo la luz y esperanza en mí caminar para convertir un sueño en realidad.

### **A MI MADRE:**

Amparo, por todo el esfuerzo, sacrificio y amor incondicional brindado en todos los momentos de mi vida, gracias de todo corazón.

### **A MIS HERMANOS:**

David y Vinicio, por estar siempre a mi lado.

### **A MI ESPOSA:**

Rocío, por todo su amor, apoyo y comprensión para conseguir el presente logro.

### **A MI HIJO:**

Eduardo, por ser mi mayor alegría y la razón que me ha llevado a seguir superándome.

### **A MI ABUELITA:**

Yolanda (Q.E.P.D.), su partida cambió nuestras vidas, pero mucho más lo hizo el



tiempo que pasó junto a nosotros, muchas gracias por todo.

**A MIS TÍOS:**

Mara, Eduardo, Cinthy y Herberth, por enseñarme a afrontar las adversidades sin perder el rumbo, ni desfallecer en el intento, a ser perseverante y brindarme el apoyo incondicional y las fuerzas para salir siempre adelante.

**A MIS AMIGOS:**

Por alentarme a nunca detenerme y luchar por mis sueños.

**A:**

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala y Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por permitirme estudiar y formarme en sus aulas.



# ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i

## CAPÍTULO I

1. Administración estatal y seguridad.....	1
1.1. Derecho administrativo.....	3
1.2. Justicia.....	4
1.3. La administración.....	5
1.4. Estado absoluto.....	5
1.5. Separación de poderes.....	6
1.6. Estado social de derecho.....	10

## CAPÍTULO II

2. Fuentes del derecho administrativo.....	13
2.1. Fuentes históricas.....	13
2.2. Fuentes materiales.....	14
2.3. Fuentes formales.....	15
2.4. Constitución Política de la República.....	16
2.5. La ley.....	17
2.6. Tratados internacionales.....	20
2.7. Decretos-leyes.....	21
2.8. Costumbre.....	21



Pág.

2.9. Jurisprudencia.....	22
2.10. Analogía.....	22
2.11. Principios generales de derecho.....	23
2.12. Doctrina.....	24
2.13. Codificación del derecho administrativo.....	24

### CAPÍTULO III

3. La seguridad ciudadana.....	27
3.1. Definición de seguridad ciudadana.....	27
3.2. Terminología.....	27
3.3. Reseña histórica.....	28
3.4. Conceptualización.....	30
3.5. Autoridad estatal.....	32
3.6. Eficacia estructural.....	35
3.7. Eficacia práctica.....	36

### CAPÍTULO IV

4. La administración de justicia.....	41
4.1. Función.....	41
4.2. Importancia.....	43
4.3. Organización jurisdiccional.....	46
4.4. Poder judicial.....	47



Pag

4.5.	Competencia exclusiva del Estado.....	48
4.6.	La administración de justicia y los derechos humanos.....	49

### CAPÍTULO V

5.	Actividad administrativa.....	53
5.1.	Intervención administrativa.....	55
5.2.	Principio de legalidad.....	58
5.3.	Principio de igualdad.....	59
5.4.	Principio de proporcionalidad.....	60
5.5.	Principio de buena fe.....	60
5.6.	Principio de satisfacción del interés público.....	61
5.7.	Principio de respeto a la libertad individual.....	62
5.8.	Actividad de limitación.....	63
5.9.	Reglamentación.....	63
5.10.	Autorización.....	66
5.11.	Mandatos y prohibiciones.....	74

### CAPÍTULO VI

6.	La necesidad de regular los consejos locales de seguridad como medio de posibilitar una mayor proximidad en la administración de justicia ciudadana y agilizar su funcionamiento en Guatemala.....	77
6.1.	Definición.....	78



**Pág.**

6.2. Funciones.....	78
6.3. Políticas preventivas.....	79
6.4. Proximidad de la administración de justicia.....	81
6.5. Regulación de los consejos locales como medio de posibilitar una mayor proximidad en la administración de justicia ciudadana y agilizar su funcionamiento en la sociedad guatemalteca.....	81
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>87</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>89</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>91</b>



## INTRODUCCIÓN

El tema de tesis investigado señala que la sociedad guatemalteca vive un ambiente generador de riesgos en la calle, en sus trabajos, lugares de recreación, escuela, hogar, comercio y deporte y para solucionar esa coyuntura es necesaria la urgente adopción de un consejo local de seguridad en el país, para así contar con medidas de carácter integral en los diversos ámbitos que integran la temática de seguridad.

Debido al constante incremento de los índices delictivos con un desproporcionado nivel de violencia, se ha generado en la población un sentimiento que no permite un ambiente libre de riesgo, siendo ello, la causa fundamental de las actuales exigencias de la toma de rápidas medidas de control en materia de seguridad, prevención del delito y criminalidad, lo cual se torna bien complejo para un adecuado diagnóstico de la actual problemática. Los objetivos de la tesis indicaron que los consejos locales de seguridad permiten detectar, analizar, evaluar y promover políticas estratégicas y las medidas generales y particulares en materia de seguridad integral, así como prevenir el delito. La idea de una responsabilidad compartida, tiene que extenderse a la participación de la ciudadanía guatemalteca debido a que la sociedad civil tiene el derecho y el deber de participar en la solución de los problemas que se relacionan con la seguridad de la misma forma que lo hace en otros aspectos de la vida en comunidad.

Toda política de desarrollo urbano de seguridad tiene que comprenderse en toda su globalidad y complejidad, con el conjunto de los actores políticos, económicos, sociales, educativos, asociativos, judiciales y policiales. Por ello, es necesaria la unión de las



prácticas institucionales, la descentralización de los lugares de decisión y las políticas de acercamiento a la comunidad. Por ello, la gran amplitud y la polivalencia de las circunstancias que abarcan en su totalidad el amplio abanico de los problemas de la ciudadanía, así como la mediación de conflictos y el auxilio de emergencias de seguridad merecen un tratamiento basado en la asistencia, contención y respeto de todos y cada uno de los habitantes.

La hipótesis que se formuló dio a conocer que a través de la regulación de los consejos locales de seguridad se logran desarrollar políticas activas en materia de seguridad como la justicia, las fuerzas de seguridad y policiales. El desarrollo de la tesis se llevó a cabo en cinco capítulos: el primer capítulo, es referente a la administración estatal y seguridad; el segundo capítulo, indica las fuentes del derecho administrativo; el tercer capítulo, analiza la seguridad ciudadana; el cuarto capítulo, establece la administración de justicia; el quinto capítulo, estudia la actividad administrativa; y el sexto capítulo, se refiere a la necesidad de regular los consejos locales de seguridad como medio de posibilitar una mayor proximidad en la administración de justicia ciudadana y agilizar su funcionamiento. Se utilizó la técnica documental y de fichas bibliográficas y los siguientes métodos: analítico, inductivo y deductivo.

Los consejos locales de seguridad tienen como finalidad el libre ejercicio de los derechos y libertades, promoviendo para el efecto la seguridad, la paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto por las garantías individuales y sociales, teniendo en consideración los factores principales de protección integral y de administración de justicia ciudadana.



## CAPÍTULO I

### 1. Administración estatal y seguridad

El estudio del derecho administrativo destaca los condicionamientos de la historia y dentro de los mismos se encuentra la influencia de la cultura y la organización como fuente del actual sistema. Ello, constituye el origen y la importancia de las administraciones.

La creación de los Estados absolutos, así como la concentración del poder, el centralismo y la construcción de una administración en donde se perciben los privilegios y los poderes para la nueva administración son copias de las anteriores instituciones y se secularizan.

Es de importancia destacar el derecho administrativo específico y de gran trascendencia para la evolución social.

Por su parte, la paulatina transformación del Estado liberal dentro de un Estado social de derecho con la introducción del reconocimiento de los derechos sociales y políticos, significa la construcción de un mayor intervencionismo administrativo y la creación de nuevas administraciones públicas.

Además, la progresiva influencia de los principios y del sistema tanto en la configuración singular de las administraciones públicas como con del juego pluralista de



administraciones propio de un esquema, así como la hegemonía de principios económicos son características del sistema pluralista y posteriormente derechos sociales.

"El fenómeno de la globalización tanto en los aspectos económicos como en los aspectos sociales, y el régimen jurídico que se articula tienen una relevancia especial siendo su fuente principal la influencia existente que proviene justamente del derecho público así como del derecho de referencia y los principios y valores sobre los cuales se asienta para la clara comprensión del sentido último de las diversas instituciones y del derecho".<sup>1</sup>

La existencia de una civilización se encuentra ligada a la idea de un orden y de una seguridad estable y se ha caracterizado por un sistema de dispersión del poder y de la violencia generalizada. En la Edad Media la proliferación provoca una gran inseguridad para la misma movilidad de los ciudadanos y para el comercio.

Uno de los cometidos esenciales es dar respuesta a los peligros que acechan a la sociedad guatemalteca, para así desembocar en una multiplicidad de soluciones innovadoras. Ello, se determina en el campo de la seguridad y establece para ello un orden social, moral y material bajo sus mismas normas jurídicas con instituciones y procedimientos propios que, después constituyen un embrión en el sistema de administración y de seguridad pública.

---

<sup>1</sup> Ramírez Vásquez, Hugo Antonio. **Políticas de bienestar social en Guatemala.** Pág. 33.



## 1.1. Derecho administrativo

El derecho administrativo se enmarca dentro del derecho público interno y se caracteriza por ser común y es aplicable a todas las actividades municipales y tributarias.

Es autónomo ya que cuenta con sus mismos principios generales; es local, debido a que está en vinculación con la organización política de una región y además excede el ámbito del derecho privado y no considera un plano de igualdad entre las partes ya que el Estado tiene más poder que la sociedad civil.

Además, de ello se puede señalar que el derecho administrativo cuenta con determinadas fuentes, las cuales pueden ser de variada tipología. Los orígenes del derecho administrativo se remontan al siglo XVIII, con las revoluciones liberales que terminaron por finalizar con el antiguo régimen.

"Los nuevos sistemas políticos contemplaron la existencia de normas jurídicas abstractas, generales y permanentes para la regulación de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía".<sup>2</sup>

Por otro lado, es de importancia hacer mención que el nuevo orden supuso el desarrollo de instituciones para el control del Estado ya que no se encontraba en manos de un monarca absolutista.

---

<sup>2</sup> Valls Hernández, Sergio Andrés. **Nuevo derecho administrativo**. Pág. 50.



Actualmente, el derecho administrativo se aplica a todos los órganos e instituciones mediante los cuales lleva a cabo sus actuaciones la administración pública, siendo dicho órganos aquellos que cuentan con poderes superiores a los que disponen los particulares.

El derecho administrativo se encarga de llevar a cabo sus actuaciones sobre los órganos de ese carácter cuando los mismos actúan haciendo utilización de sus potestades públicas.

## **1.2. Justicia**

Consiste en la tradición administrativa que se encuentra en manos de jueces profesionales, funcionarios de carrera en cuanto a su relación directa con el monopolio del enjuiciamiento.

"Dentro del modelo contrapuesto del Estado comunidad, el ciudadano ejerce de forma directa las funciones de dictar justicia a cabalidad mediante la institución que haya sido determinada".<sup>3</sup>

Esa tradición se remonta a las costumbres de los nobles quienes se encargaron de imponer la *legale iudicium parium*, la cual es una configuración pre estatal y feudal recuperada y transformada.

---

<sup>3</sup> Carrión Acevedo, Fernando Manuel. **La inseguridad ciudadana en las comunidades**. Pág. 23.



Ello, a través del Estado dentro de un determinado enfoque que es el eje de todas las instituciones reguladas para de esa forma poder determinar la importancia de asegurar la justicia.

### **1.3. La administración**

Consiste en el modelo de Estado administrativo y en el acceso a los diversos cargos públicos administrativos y se lleva a cabo mediante diversos sistemas selectivos en los cuales se examinan el mérito y la capacidad y se crean cuerpos de funcionarios generales o especiales, con la finalidad de la profesionalización, especialización y la permanencia.

Por otro lado, en el sistema contrapuesto del Estado comunidad se lleva a cabo el sistema de elección de todos los puestos administrativos u ocupación de todos los cargos de confianza política en los que en la mayoría de ocasiones no se otorgaban esos cargos por capacidad sino por compadrazgos.

### **1.4. Estado absoluto**

La evolución conceptual de orden y seguridad estatal ha condicionado el concepto de derecho administrativo, así como las funciones de las administraciones públicas. Ello, ha venido a determinar de forma específica y clara todas aquellas que se encuentran dotadas de una idiosincracia bien particular de conformidad con la concepción que se presente.



El concepto de Estado absoluto se centra en el orden público, el cual abarcaba el orden en la calle y las diversas técnicas de represión. Al lado de ello, se presentaba una administración policial, pero a la vez militarizada.

La mayoría de las diversas actividades las llevaba a cabo la profesión militar, por ser la administración impuesta, o sea, la que hace cumplir la ley. Dicho modelo de Estado administrativo y de concepción intervencionista militar del orden y de la seguridad se puede constatar en los sistemas legales.

En realidad la disciplina organizativa encontró su primer y más completo desarrollo en la unidad militar.

En definitiva, la construcción de unos Estados administrativos han pasado por la construcción de un Estado militar administrativo. La militarización no se circunscribía al aparato policial, sino que llevó como consecuencia la competencia de la jurisdicción militar para el conocimiento de la mayoría de los delitos que tenían establecida su persecución y que eran sobre todo civiles.

### **1.5. Separación de poderes**

“La configuración constitucional del Estado compuesto parte de una concepción determinada del principio vertebral del sistema que consiste en la separación de poderes”.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Cassagne Duverger, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. Pág. 20.



Dentro del modelo pluralista, dicha división de poderes no se entiende como una separación jurídico formal, sino como un elemento del sistema, garantizador de los derechos del ciudadano, y del eficiente funcionamiento del sistema constitucional existente.

La tradición constitucional supone en definitiva el desarrollo coherente del principio popularizado por los liberales clásicos, que obliga a hacer referencia a la pluralidad de que todos los poderes tienen que encontrarse contrapuestos, limitados y debidamente equilibrados y de que se desarrollan en la costumbre. La separación de poderes se acentúa estableciendo no únicamente las tradicionales limitaciones del poder ejecutivo y de la administración pública controlados por el poder judicial, sino que también se extiende a la limitación del legislativo, a través del control de las leyes, con una concepción normativa como fórmula limitante del poder de la mayoría que en la actualidad le denomina control constitucional de las normas jurídicas.

Es necesario hacer mención del sistema constitucional pluralista debido a que en sus escritos se encuentran los principios y los valores básicos que informan el Estado compuesto.

La idea relacionada con la separación de poderes no encuentra su circunscripción en la división formal imperante, sino en la separación material, entendida la misma como la existencia real de los contrapoderes. Para el efecto, la preocupación fundamental para la protección de los derechos del ciudadano se encuentra sobre todo en el establecimiento de una arquitectura administrativa y constitucional que tiene que



mantener un equilibrio de los poderes estatales. El sistema de elección separado de cada uno de los tres poderes es considerado como una premisa ideal para asegurar los derechos.

Con la finalidad de fundar sobre una base acorde el ejercicio separado y diverso de los distintos poderes gubernamentales del Estado que hasta determinado punto se tienen que reconocer por todos los sectores como esenciales para la conservación de la libertad, es claro que se tiene que contar con la voluntad propia y consiguientemente encontrarse constituidos de manera tal que los diversos miembros de cada uno tengan la menor participación posible en el nombramiento de los integrantes de los demás.

En la tradición constitucional se articula perfectamente la fórmula jurídica y constitucional de limitación de los poderes y de la mayoría con la finalidad de preservar los derechos de las minorías. Ello, se tiene que conseguir a través de la emergencia del poder de los jueces y del control judicial de la constitucionalidad de las normas jurídicas.

Es bastante racional comprender que los tribunales han sido concebidos como un cuerpo intermedio entre la ciudadanía y la legislatura, con la finalidad de mantener a esta última dentro de los límites que estén asignados a su autoridad. La interpretación de las normas jurídicas es auténtica y peculiar de la integridad de los tribunales.

"A los jueces les es perteneciente la determinación del significado de la ley, y de cualquiera de las mismas que sea proveniente del cuerpo legislativo. La idea de que



la Constitución Política de la República representa la voluntad de todo el pueblo frente a la ley representa únicamente la voluntad de todo el pueblo frente a la ley y la voluntad de la mayoría”.<sup>5</sup>

La prevención frente a cualquier poder y la necesidad de su limitación y de su nivelación con otros poderes contrapuestos constituyen el poder frente al poder y son la base de todo Estado pluralista.

La separación de poderes estatales no se encuentra circunscrita a una separación horizontal entre el legislativo, el ejecutivo y el judicial para así determinar la justicia social.

También, se extiende a una separación de poderes vertical, donde se perfila una distribución del territorio del poder entre el centro y las regiones.

Dicha separación vertical otorga respuesta a los mismos principios y valores que informan la separación horizontal de poderes.

En el Estado pluralista el poder de que se desprende el pueblo se encuentra dividido primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre diferentes departamentos. De ello, surge una doble seguridad para los derechos de la población en donde los diferentes gobiernos se tienen controlados y determinan la aplicación de las normas jurídicas.

---

<sup>5</sup> Clavería Arévalo, Manuel Alejandro. **Estudios de derecho administrativo**. Pág. 56.



Otro de los objetivos de la separación de poderes entre las ramas que se tienen que difundir se refiere a la autoridad gubernamental y a la toma de decisiones, haciendo de esa forma más difícil lo anotado en cuanto al interés privado.

La separación de poderes dentro del gobierno, así como la descentralización de poder mediante una estructura, se han calculado para minimizar el peligro de una poderosa facción o grupo de interés, y ello es para promover las políticas ampliamente aceptables para una gran variedad de intereses sociales. Dicho sistema de división y separación de poderes produce conflictos, confusión y desacuerdos y es deliberadamente estructurado de esa manera para garantizar un debate pleno, vigoroso y abierto sobre los grandes temas que lesionan al pueblo para proporcionar vías para la aplicación de frenos.

La persistencia de los obstáculos para el control judicial de la administración ha llegado hasta la actualidad, como se comprueba mediante una serie de sentencias. Al carecer de un recurso judicial, se señalaron las infracciones y se condenaron a los tribunales independientes que controlaron los actos de la administración. El modelo constitucional y administrativo ha sufrido un proceso de rectificación de una concepción absolutista y centralizada del poder han pasado de forma gradual a una concepción fragmentada.

## **1.6. Estado social de derecho**

"La importancia del derecho administrativo se encuentra en estrecha relación con el incremento del intervencionismo administrativo en los diversos sectores. La



construcción del Estado absoluto y posteriormente la creación del Estado liberal de derecho no significó la existencia de un conjunto de administraciones amplias sino todo lo contrario”.<sup>6</sup>

La administración pública se define no únicamente por las doctrinas liberales predominantes, sino por la construcción del Estado reciente y poco desarrollado. Pero, aunque en el Estado liberal de derecho predominaba la doctrina y la intervención mínima lo cierto es que la historia pone en evidencia un proceso de intervencionismo y de regulación administrativa.

Los movimientos y reivindicaciones de los trabajadores han provocado el reconocimiento de los derechos y la regulación de las condiciones laborales. Por su parte, el intervencionismo también era reivindicado por los empresarios, y concretamente los mismos se encargaban de demandar un proteccionismo mediante el establecimiento de aranceles.

Las innovaciones tecnológicas y los nuevos servicios públicos suponen la necesidad de grandes inversiones. Las guerras impusieron siempre un cambio radical hacia un mayor intervencionismo administrativo.

El temor a una revolución social generalizada por el efecto de las presiones logró que los Estados adquirieran más autonomía para asegurar los intereses económicos más

---

<sup>6</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 75.



dominantes y se establecieron administraciones y regulaciones sociales debidamente integradas.



## CAPÍTULO II

### 2. Fuentes del derecho administrativo

El análisis profundo del derecho administrativo es correspondiente en esencia a la denominada ciencia jurídica o a la teoría general del derecho, debido a que ello es un tema que se encuentra en vinculación con el derecho en general. Pero, no se puede dejar por un lado la aplicación de las fuentes dentro de la noción del derecho administrativo.

#### 2.1. Fuentes históricas

La acepción de fuentes históricas hace referencia al lugar en el cual han quedado plasmadas las normas jurídicas. El derecho es un ser cultural debido a que es obra del ser humano, cuyo destino es referente a la consecución de una finalidad y no cuenta con existencia física alguna.

De esa forma, se establece que las fuentes históricas son aquellas que hacen referencia a todo tipo de textos o de documentos que contengan una norma de carácter jurídico existente.

Dichos lugares o documentos en los que se encuentra el derecho son de naturaleza bien variada y es así como existen normas antiguas que han sido esculpidas en piedras, barro o arcilla y las más recientes se encuentran impresas en documentos



como escritos, códigos, libros y tratados y son de importancia para interpretar y conocer el derecho de actualidad.

## 2.2. Fuentes materiales

"También, se les denomina fuentes reales y son aquellas que constituyen el conjunto de los datos meta-jurídicos que le otorgan el contenido a las normas jurídicas existentes en el país".<sup>7</sup>

Son esos hechos reales de los cuales emana la necesidad de la regulación de determinadas materias que consideran las propias circunstancias que rodean al hombre en su comportamiento con los demás.

Las mismas se encuentran integradas por una serie de datos de diversos tipos que concurren en la producción de las normas y que no pueden dejar de ser tomadas en consideración el momento de regular la conducta del ser humano en sociedad y que por ende provocan su apareamiento y entre las mismos se encuentran las que a continuación se indican:

- a) Datos sociales: son aquellos que derivan de la realidad social en la cual los seres humanos se encuentran inmersos.
  
- b) Datos biológicos: se derivan de la naturaleza de la misma persona.

---

<sup>7</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 33.

- c) Datos geográficos: la ubicación de los Estados y de sus elementos poblacionales surgen dentro de las mismas conductas específicas que motivan la aparición de normas especiales.
- d) Datos económicos: en la actualidad existe una bien marcada escasez de recursos para la satisfacción de las necesidades.
- e) Datos políticos: son los concernientes al poder, a la estructura misma del Estado y se encargan de la motivación de la aparición de las normas jurídicas que regulan la relación de los gobernantes y de los gobernados, los derechos y obligaciones estatales, de sus funciones y de los cambios del sistema de gobierno, así como del surgimiento de Estados o la desaparición de otros.
- f) Datos culturales: son los que conciernen a los avances, invenciones y descubrimientos científicos o tecnológicos.

### **2.3. Fuentes formales**

Son las referentes a la forma en la cual las normas jurídicas se expresan en una sociedad determinada. Dicho concepto es técnico y jurídico y alude al origen de la norma en una autoridad reconocida por el derecho positivo que mediante un procedimiento preestablecido, confiere a la norma jurídica una manera concreta de establecimiento. No existe acuerdo en relación al número de fuentes jurídico administrativas que existen. Además, existen diversos autores que limitan sus



actuaciones a la ley, doctrina y costumbre, mientras que existen otros que llevan a cabo una enumeración bien amplia.

Las fuentes formales del derecho administrativo son la Constitución Política de la República, la ley, los tratados internacionales, los Decretos y los reglamentos, así como también la costumbre, la jurisprudencia, los principios generales de derecho, la analogía y la doctrina.

#### **2.4. Constitución Política de la República**

La fuente directa y formal del derecho administrativo es la Constitución Política. Como la ley escrita suprema del Estado es la fuente primaria no únicamente del derecho administrativo sino de todas las ramas del derecho y por ello el ordenamiento jurídico tiene que adaptarse a los principios legales que se encuentren vigentes.

"Por otra parte, las constituciones modernas han puesto de manifiesto un proceso de constitucionalización del derecho administrativo, debido a que han venido a incorporarse a sus textos cada vez en un mayor número de normas vinculadas a él. Dicho fenómeno tiene un efecto doble debido a que permite por un lado que la elaboración de las instituciones administrativas se lleve a cabo partiendo de fundamentos sólidos y asentados y que gocen de estabilidad y permanencia; y por el otro lado, se considera que se puede llegar a impedir la actualización constante que tanto se necesita en esta materia".<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **Elementos de derecho administrativo**. Pág. 67.



Ello, se encuentra regulado en la parte orgánica de la Constitución Política. También, su parte dogmática contiene normas jurídicas de estricto carácter administrativo al buscar los derechos sociales.

## **2.5. La ley**

Consiste en una manifestación del derecho escrito y se le puede definir como una norma jurídica con carácter general y obligatorio, que resulta de un proceso específico de creación por parte del órgano o autoridad facultada para dicho efecto.

- a) General: quiere decir que nunca puede encontrarse limitada o circunscrita a casos individuales o especiales, sino que es de aplicación a cualquier persona que se encuentre en los presupuestos de su contenido durante una ejecución forzosa.
- b) Impersonal: consecuentemente con lo antes anotado, la ley no tiene que encontrarse encaminada a persona determinada.
- c) Obligatoria: significa que sus disposiciones tienen que ir necesariamente observadas y cumplidas por todas las personas a las cuales se les aplican con independencia de su aceptación, pudiendo llegarse a una ejecución forzosa.
- d) Permanente: la ley aspira a contar con determinada duración temporal, para la regulación de determinadas situaciones con estabilidad, desde que es



promulgada hasta que la misma llegue a ser derogada. Además, para lograr su finalidad y mantener la seguridad jurídica no tiene que modificarse.

- e) Irretroactiva: no tiene aplicación alguna en los casos que hayan sido acontecidos antes de su sanción, y cuenta con una proyección futura.

Dentro del sistema imperante en la sociedad guatemalteca además para que sea válida tiene que continuarse para su creación un proceso establecido por la Constitución Política.

Además, se dispone que la ley sea decretada, reformada y derogada por el Organismo Legislativo, aunque tiene que considerarse que también el ejecutivo tiene intervención en los pasos finales de su aprobación, haciendo de ella una auténtica emanación del poder público del Estado.

Los pasos que tienen que seguirse en su elaboración se encuentran regulados en los artículos 174 al 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala y son los siguientes:

- a) Iniciativa: consiste en la presentación de un proyecto legal, gozando de dicha capacidad los diputados del Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.



- b) **Discusión:** se refiere al debate del proyecto en términos generales y en la deliberación de su constitucionalidad, además de su importancia, conveniencia y oportunidad. La discusión tiene que hacerse en tres sesiones que deben ser celebradas en diversos días, a menos que su aprobación se declare de urgencia nacional.
  
- c) **Aprobación:** es referente a la aceptación final de un proyecto de ley por parte del Organismo Legislativo, después de la votación respectiva.
  
- d) **Sanción:** consiste en la aprobación de una ley por parte del Organismo Ejecutivo.
  
- e) **Promulgación:** es referente a la autorización de la ley por parte del Jefe de Estado para que sea publicada y cumplida.
  
- f) **Publicación:** es el dar a conocer la ley aprobada y sancionada mediante su difusión en el Diario Oficial.

Ello, implica que no existen leyes secretas, y se presume que todas las resoluciones emitidas por el Organismo Legislativo pueden ser conocidas por los habitantes del Estado.

- g) **Vigencia:** significa la observancia una ley. La ley rige y obliga a su cumplimiento, en todo el territorio de la República ocho días después de su publicación en el

Diario Oficial a menos que la misma amplíe o restrinja dicho plazo o su campo de aplicación territorial.

## **2.6. Tratados internacionales**

Consisten en los acuerdos de voluntad celebrados entre dos o más sujetos del derecho internacional.

Por ende, se habla de sujetos ya que los mismos pueden celebrarse entre Estados, entre organismos internacionales y Estados entre diversos organismos internacionales.

"Tienen carácter público, y se encargan de la regulación de situaciones de carácter público para los celebrantes. En general, versan sobre materias que interesan al derecho interno, pero que pueden ser complementadas con normas jurídicas que exceden el campo de un país determinado".<sup>9</sup>

Los tratados internacionales pueden reputarse como fuentes del derecho administrativo siempre que se acepten por el ordenamiento jurídico interno y que tengan contenido administrativo.

En la actualidad y debido al proceso de globalización que están padeciendo todas las ramas del derecho, inclusive el derecho administrativo, los tratados internacionales cobran renovada importancia como fuentes.

---

<sup>9</sup> *Ibid.* Pág. 83.



Ello, debido a que son muchas las materias de contenido administrativo que están y estarán en el futuro siendo reguladas por los tratados y que determinan claramente su contenido.

## **2.7. Decretos-leyes**

Lo que se acostumbra en un Estado de derecho es que exista una división de poderes, o bien una distribución de las funciones estatales del Estado repartidas entre diversos órganos con la finalidad de que entre ellos se controlen y de esa manera evitar la supremacía de un órgano que anule a los demás y que se vuelva al Estado absolutista de antaño. En Guatemala, debido a la tendencia poco democrática imperante en la mayor parte del siglo XX de romper con el orden institucional vigente por medio de golpes de Estado en el caso de la promulgación de decretos leyes no es nada desconocida y se ha dado con mayor frecuencia de la deseada.

## **2.8. Costumbre**

Consiste en la norma jurídica no escrita que no ha pasado por el proceso de formación legislativa y es la única fuente del derecho no escrita que precede a la ley. Se constituye mediante la repetición constante de una determinada conducta en el conglomerado social, el cual además de practicarla presta su asentimiento general por la convicción de que es jurídicamente obligatoria. La costumbre consiste en un comportamiento o conducta uniforme y constante que está seguida por la mayoría de las personas frente a un hecho, del cual resulta la convicción de que dicho



comportamiento o conducta tiene valor de una obligación jurídica. Es la conducta uniforme que crea vínculos jurídicos obligatorios para la sociedad.

## **2.9. Jurisprudencia**

"Es el conjunto de principios y doctrinas que se encuentran contenidas en las decisiones de los órganos jurisdiccionales. Cumple con una doble función: ayuda a la aplicación de las normas jurídicas y a su formación".<sup>10</sup>

En dicho sentido, es de interés en los inicios del derecho administrativo y es innegable debido a que existen pocas normas positivas administrativas que han ayudado en la formulación de sus principales instituciones. Consiste en una rama de tan creciente creación como la administrativa debido a que es diferente por su multiplicidad de preceptos, su constante modificación, la falta de sistematización de sus reglas, la natural movilidad del trabajo administrativo y la falta de normas específicas que dan la tarea de interpretación de los jueces y juristas de un gran valor.

## **2.10. Analogía**

Se refiere a un proceso de auto-integración al aplicarse, en ausencia del texto expreso en un caso determinado en cuanto una ley rige en casos análogos que puedan presentarse.

---

<sup>10</sup> Barrera Graf, Jorge. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 230.



Expresa la aplicación de una norma jurídica, que se encuentra prevista para un caso o una situación determinada, a otro caso o situación distinta, no contemplada normativamente, pero que efectivamente guarda parecido con la primera en cuanto a los hechos e identidad, a las motivaciones, fundamentos y finalidades contempladas al dictar la norma que tiene que ser aplicada.

"La analogía ha tenido aplicación en los albores del derecho administrativo en razón de la falta de normas positivas, lo cual obligó a tener que recurrir a ella de forma frecuente para solucionar rápidamente las situaciones que se presentaban".<sup>11</sup>

## **2.11. Principios generales de derecho**

No existe consenso doctrinariamente en cuanto a la relación de lo que verdaderamente son.

Algunos señalan que son los principios del derecho romano, otros sostienen que consisten en los principios del derecho natural, del derecho de gentes, de la moral; y otros señalan que son más bien valores supremos que pueden normar la conducta humana y que se fundan en la conducta racional y en la realidad histórica, expresando para ello valores básicos de un ordenamiento jurídico; y otros sostienen que los principios generales de derecho no son provenientes de forma exclusiva de estas fuentes, sino de todas ellas en su conjunto.

---

<sup>11</sup> Balbín, Carlos Federico. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 45.



De cualquier manera que se les tome en consideración, estos principios generales consisten en fuentes indirectas y supletorias que se tienen que observar de forma especial en el caso de falta, oscuridad e insuficiencia de la ley.

## **2.12. Doctrina**

Consiste en el estudio de carácter científico que llevan a cabo los juristas en relación al derecho, ya sea con la finalidad teórica de sistematización de sus preceptos, o con la finalidad de interpretar sus normas y de señalar las normas de aplicación. La doctrina está integrada por el conjunto de opiniones, teorías y sistemas que hayan sido elaborados por los tratadistas y publicistas del derecho y se tienen que exponer en su análisis crítico.

## **2.13. Codificación del derecho administrativo**

El derecho administrativo es un derecho reciente y se puede señalar que surge mediante la Revolución Francesa y más específicamente a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Debido a su surgimiento tardío en el devenir histórico se ha cuestionado en alguna forma y en épocas pasadas la existencia del mismo como una rama autónoma del derecho público.

Dicho cuestionamiento cabe anotar que también se ha hecho no únicamente por su relativamente reciente aparición, sino por cuanto es un derecho que no se encuentra codificado.



La tendencia de los ordenamientos jurídicos modernos consiste en el de encontrarse codificados. Ello, es referente a estar contenidos en cuerpos legales homogéneos y sistematizados que regulan materias bien similares y que se materializan agrupando las distintas leyes que preceptúan materias parecidas en un mismo cuerpo orgánico.





## CAPÍTULO III

### 3. La seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana es referente a la acción integrada que es desarrollada por parte del Estado guatemalteco, con la ayuda de la ciudadanía y de otras organizaciones de bien público, y se encuentra destinada a garantizar su convivencia pacífica, la eliminación de la violencia, el empleo pacífico y ordenado de las vías y de los espacios públicos, así como evitar la comisión de delitos contra las personas y sus bienes.

#### 3.1. Definición de seguridad ciudadana

"Es el conjunto de acciones democráticas en beneficio de la seguridad de los habitantes y de sus bienes y se encuentra ajustada al derecho de cada país. Su reto actual consiste en armonizar el ejercicio de los derechos humanos de cada uno con las distintas políticas en materia de seguridad ciudadana estatal".<sup>12</sup>

#### 3.2. Terminología

Dentro de los países hispanohablantes existen ocasiones en las que se prefiere utilizar los términos como orden público, que no tiene que ser confundido con la conceptualización de orden público o seguridad de los habitantes en lugar de seguridad

---

<sup>12</sup> Acevedo Sotomayor, Nelson Omar. **Orden y seguridad pública**. Pág. 80.



ciudadana o seguridad nacional por motivaciones históricas que se encuentran bajo la dependencia de cada país.

De manera análoga, se utiliza con frecuencia el término seguridad ciudadana en referencia al orden público o a la seguridad pública, debido a que el término orden público fue utilizado para la justificación de las medidas represivas.

### **3.3. Reseña histórica**

El origen moderno de la conceptualización seguridad ciudadana consiste en la consecuencia directa de otro concepto del siglo XVIII, al comienzo de la Edad Contemporánea que es el orden público.

La libertad es relativa a poder hacer todo aquello que no sea perjudicial al otro. De esa, forma el ejercicio de los derechos naturales de cada ser humano no tiene otro límite que aquél que asegura a los otros miembros de la sociedad el disfrute de estos mismos derechos. Dichos límites pueden encontrarse determinados por la ley. En ese sentido, si se extiende el concepto de orden público como limitación a la libertad ideológica surge el concepto de orden público. El mismo, se establece como garantía y límite de la libertad y, ésta consiste en que nadie puede hacer nada que sea perjudicial a los demás.

Con el tiempo dicho concepto de orden público evolucionó hacia el de seguridad ciudadana mayormente amplio y se incorporaron los valores del Estado social y



democrático de derecho, hasta el punto que el concepto se encuentra más allá de forzar a los ciudadanos a la obediencia de la norma, para asegurar la calidad de vida de los mismos.

Al colocar en el mismo plano los conceptos de democracia y seguridad, se percibe con mayor claridad el riesgo que se corre en cuanto a las demandas de seguridad y de la democracia que está asociada a sentimientos de peligro.

Se busca, dejar a un lado el paradigma del orden, para que exista ubicación en el de seguridad urbana, tomando en consideración la seguridad de las personas y no la seguridad estatal.

Es de importancia señalar que la utilización de los diversos términos por los variados regímenes dictatoriales de la segunda mitad del siglo XX, como los eufemismos de represión hace que no siempre se asocien los términos expuestos a valores asociados a la libertad.

De esa forma, se prefiere emplear el término seguridad de los habitantes o orden público debido a que el término seguridad ciudadana fue empleado por las fuerzas armadas como aplicación de doctrinas represivas como la doctrina de la seguridad nacional impartida. En contraposición a lo anotado, es de interés e importancia hacer mención que la expresión seguridad ciudadana se prefiere sobre el orden público empleado como medio represivo.

### 3.4. Conceptualización

"Diversos son los conceptos y nociones de la terminología seguridad ciudadana y su contenido concreto puede encontrar variaciones bastante considerables dependiendo del actor o autor que lo emplee. No existe un consenso si la seguridad ciudadana es referente a riesgos o amenazas no intencionadas o de tipo económico y social".<sup>13</sup>

Consiste en la condición de la comunidad de personas relativa a la ausencia de amenazas que pongan en peligro la seguridad colectiva. En dicho sentido, el término tiene un significado normativo y se encarga de la evaluación de una situación ideal.

Ello, es referente a acciones concretas encaminadas a la eliminación de las amenazas de seguridad o hacia la protección de la población ante dichas amenazas de seguridad. En dicho sentido, el término es referente a las prácticas que existen y que buscan la idealidad de la norma.

Sobre el tema en relación se aprecian de forma general dos esferas de conocimiento que son la que se ocupa de los orígenes y consecuencias del fenómeno delincencial, tomada en consideración como la amenaza de los individuos, así como también en relación a sus bienes y a su estabilidad; y la relacionada con las fuerzas y estructuras que son las responsables de enfrentar dichas amenazas, como los sistemas policiacos, las fuerzas armadas y más recientemente modalidades diversas de seguridad ciudadana.

---

<sup>13</sup> **Ibid.** Pág. 55.

La seguridad ciudadana es tomada en consideración como aquella situación en la cual la personas pueden vivir libres de amenazas generadas por la violencia y por los delitos, a la vez que el Estado cuenta con las capacidades necesarias para asegurar y proteger los derechos humanos comprometidos de forma directa.

En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, consiste en una condición en la cual las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales.

Pero, en concordancia con el análisis histórico del término, se tiene que hacer énfasis en el carácter preventivo y de colaboración con la ciudadanía de las actuaciones del Estado y no en una actividad reactiva ante la comisión del delito.

La seguridad desde siempre ha sido una de las funciones primordiales de los Estados. De manera indudable con la evolución de los Estados autoritarios hacia los democráticos ha ido evolucionando también la conceptualización de seguridad.

El concepto de seguridad que se manejaba antes se preocupaba solamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder estatal.

En la actualidad, los Estados democráticos promueven diversos modelos acorde con la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden tiene que darse en un marco de respeto de la institución, de las normas jurídicas y de los derechos fundamentales.



La seguridad ciudadana consiste en una modalidad específica de la seguridad humana, que puede definirse de forma inicial como la protección universal contra la violencia.

Consiste en la protección de determinadas opciones u oportunidades de todas las personas en cuanto a su vida, su integridad y su patrimonio contra un tipo específico de riesgo que altera de manera súbita la vida cotidiana de las víctimas.

Al atentar contra la vida, la integridad o bien contra el patrimonio de sus víctimas, los delitos limitan el ejercicio de la libertad de manera concreta, sacrificando de esa manera una opción legítima o destruyendo una oportunidad de realización humana.

La inseguridad ciudadana es una negación flagrante del desarrollo humano y también de dicho impacto inmediato de los delitos se afecta de forma negativa las diversas variables o procesos económicos, sociales y políticos que a su vez facilitan el desarrollo humano.

Una política de seguridad ciudadana inspirada en el desarrollo humano tiene que comprenderse en cuanto a que la seguridad no consiste en el único valor ni es tampoco un valor que pueda ser asegurado con prescindencia de la equidad y de la libertad.

### **3.5. Autoridad estatal**

Hacer referencia al término seguridad ciudadana implica casi de una forma automática hablar de una autoridad que ordene y garantice dicha seguridad. De la manera actual

de concepción estatal es éste el que indica la seguridad ciudadana, mediante el monopolio de la violencia o de la utilización de los medios de coerción, siempre que sean legitimados por algún motivo tipo de expresión democrática. La autoridad es ejercida por:

- a) Poderes públicos: la separación de poderes asegura la coexistencia de tres poderes con capacidad para obligar a la ciudadanía al cumplimiento de determinados mandatos. Dicho poder, tomando en cuenta como una cesión voluntaria de libertades del Estado consiste en el ejercicio de conformidad con los tres poderes que son el ejecutivo, legislativo y judicial. En dicho sentido, se tienen que agregar determinadas instituciones de gran importancia como los tribunales de justicia y el Ministerio Público, tanto de cada país como internacionales, debido a que ordenan y coordinan de forma directa dicha autoridad.
  
- b) Fuerzas policiales: consisten en la manera directa que tiene el Estado de la regulación de la acción ciudadana. Cuentan con atribuciones tanto de prevención, como puede ser el ordenamiento del tráfico y prevención o actuación para perseguir los delitos o faltas, pudiendo iniciar investigaciones o deteniendo a los ciudadanos por incumplimiento de la ley para ponerlos a disposición de la autoridad judicial.

"Una reflexión bien interesante consiste en la de distinguir entre los agentes policiales utilizados para la defensa de los intereses del Estado y otra que se

señale la seguridad ciudadana, debido a que ésta última es el modelo que se pretende adoptar en la actualidad”<sup>14</sup>

El modelo de policía y el servicio estatal tienen como finalidad la protección y extensión del poder político en manos de las personas o grupos que gobiernan, evitando los comportamientos políticamente desviados, pese a que, paralelamente a dicha finalidad política es en donde coexiste la necesidad de represión del delito. Lo que prima, consiste en el mantenimiento del orden público. Consiste en el sistema comunitario, la policía es producto de las demandas sociales. De conformidad con dicha pauta, la necesidad social de seguridad de personas y de bienes justifica por sí, la existencia policial. De dicha forma, los ciudadanos son los primeros interesados en prestar su colaboración con la actuación policial, de forma que se pueda evitar el recurso de la fuerza.

- c) Ejército: los mismos se encargan de la defensa nacional, así como también participan en mantener la seguridad ciudadana en situación de emergencia en los atentados o los conflictos bélicos.
  
- d) Ciudadanos: los mismos cumplen el papel más importante en la seguridad ciudadana debido a que además de legitimar democráticamente las anteriores formas de autoridad contribuyen moderadamente a sus mismas acciones, denunciando las actividades ilícitas y organizándose en asociaciones de prevención.

---

<sup>14</sup> Carrión. **Ob.Cit.** Pág. 56.

En dichas jurisdicciones un ciudadano puede inclusive detener a otro que se encuentre cometiendo un delito. Las principales críticas a dicha concepción de la seguridad ciudadana emanan de las teorías anarquistas, que es de manera resumida el rechazo a la existencia de cualquier tipo de autoridad externa al individuo que incluye al Estado y cualquier tipo de coerción.

### **3.6. Eficacia estructural**

El Estado consiste en el mayor garante de la seguridad de los habitantes y es la forma en la cual cada Estado aplica sus políticas en materia de seguridad ciudadana lo cual determina su eficacia.

De esa forma, dentro del contexto nacional existe preocupación por determinar las acciones de los diversos Estados y para asegurar esa seguridad se tiene que garantizar que no acaben amenazando los derechos de los ciudadanos.

En dicho sentido, los elevados niveles de criminalidad acompañada por la violencia contra las personas es generadora también de una alarma para la gobernabilidad democrática y para la vigencia del Estado de derecho, lo cual se puede traducirse en los bajos índices de confianza que la población se encarga de manifestar hacia el gobierno y para el sistema judicial.

Los Estados tienen que encontrar respuestas a los problemas que derivan de la violencia dentro del marco de las herramientas que se encuentran previstas en los

instrumentos de derechos humanos y en la vigencia del Estado de derecho como los pilares esenciales para la superación de la pobreza y del completo respeto a los derechos humanos y la dignidad de las personas.

La problemática consiste en compatibilizar las acciones estatales con el respeto de la integridad y libertad ciudadana, en relación a una preocupación que concuerde claramente con la definición del concepto que se maneja.

Frente a dicha situación se apela a políticas que dan como resultado histórico la ineficacia para solucionar las demandas sociales sobre la seguridad ciudadana, fundamentadas en el incremento de la presión punitiva, reduciendo para el efecto las garantías procesales. Por su parte, la falta de una adecuada respuesta del Estado ante la violencia y el delito, en ocasiones ha conducido a reproducir lógicas de relacionamiento social fundadas en la intolerancia y en la estigmatización de personas o de grupos de personas. La seguridad ciudadana tiene que ser garantizada y defendida con una mayor seguridad para que sea eficaz y que se relacione con la seguridad humana, seguridad jurídica y defensa de los derechos humanos sin que la seguridad ciudadana justifique cualquier tipo de inseguridad del ciudadano.

### **3.7. Eficacia práctica**

"La seguridad ciudadana se explica con las acciones destinadas a brindar protección al ciudadano sin que con ello transgreda sus libertades. Pero, existen varios casos en los cuales la aplicación práctica de los recursos ideados para brindar protección al



ciudadano se vuelven en su contra, aumentando con ello la desconfianza de dicho sistema<sup>15</sup>.

El Estado lleva a cabo diversas tareas para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y para evitar la inseguridad.

- a) **Prevención de delitos:** en la mayoría de las legislaciones, el Estado es quien cuenta con los medios que se necesitan para evitar que se cometa cualquier delito o falta.

El medio principal del cual se dispone es el de las fuerzas policiales, que haciéndose valer de la autoridad, actúan allí donde sea necesario para brindar protección al ciudadano de cualquier amenaza, ya sea de oficio o a través de denuncia de un particular.

Dicho tipo de actuaciones se fundamenta en la existencia de una legislación que establezca un marco normativo en el cual el Estado puede limitar las acciones ciudadanas y que se encargue de señalar las limitaciones para brindar protección al mismo ciudadano de los abusos del sistema.

El Estado, puede efectuar detenciones o interponer siempre que se respeten los derechos del ciudadano o su integridad física o emocional.

---

<sup>15</sup> **Ibid.** Pág. 100.



- b) Investigación del delito: la misma permite a la justicia descubrir y condenar al culpable de este. Para ello, se tiene que descubrir a los sospechosos de la comisión de un determinado delito y de aportar los medios de prueba que sean necesarios para su enjuiciamiento.

Para alcanzar dichos objetivos los agentes policiales trabajan dentro de los límites que determina la ley. Después de esclarecidas las circunstancias del delito es un tribunal de justicia donde se tiene que juzgar a los sospechosos y ejecutar las sentencias que pesen sobre estos. Además, pueden llegar a existir unidades de carácter especial dentro de las estructuras policiales para resolver los delitos en concreto.

- c) Ordenación de los espacios públicos: en variadas ocasiones se produce una alteración violenta del orden público y acostumbra ser necesario el despliegue policial para contener a la masa de personas o bien limitar la destrucción de bienes de naturaleza pública.
- d) Protección y custodia de personas e instituciones: la mayoría de infraestructuras necesitan la presencia de un profesional de la seguridad que sepa cómo actuar ante cualquier amenaza por lo que suelen contratarse servicios de seguridad o en el caso de instalaciones mayormente sensibles.

En otras ocasiones son las personas quienes necesitan ser resguardadas contra las amenazas concretas. Para ello, existe la figura de los escoltas.



- e) Control de armas: el Estado puede encargarse de regular el derecho a portar armas. En dicho sentido, existen diversos niveles de regulación de las armas de cualquier tipo.

El Estado se encarga de ordenar la asistencia urgente al ciudadano mediante el servicio de protección civil, el cual se encarga de coordinar los agentes policiales, los bomberos y la asistencia de urgencia. Además, se encarga de la elaboración de planes y de previsiones para enfrentarse de esa forma a las distintas emergencias que puedan llegar a presentarse.





## CAPÍTULO IV

### 4. La administración de justicia

En una primera acepción referente a la administración de justicia, la misma es referente a la acción o resultado de administrar la misma. Es un sinónimo de ejercicio de la jurisdicción, o de la función jurisdiccional. En dicho sentido, es la empleada por los tratados de derecho para prestar una clara definición a la jurisdicción del resto de las funciones de carácter jurídico del Estado que emplea la ordenación clásica de los poderes del Estado.

#### 4.1. Función

De acuerdo con la conformación de actualidad, la función tanto de los jueces como de los magistrados consiste en administrar justicia siendo dicha suprema contribución la relativa a la consecución de la paz social en supuestos concretos de controversias jurídicas entre las partes, exigiendo para el efecto contar con pautas sociales a los que aquellos se encuentran sometidos. De hecho, la sumisión de del juez a la ley y al derecho es comprendida como garantía fundamental de éste frente a los ataques a su independencia provenientes de terceros, pero también tiene que ser una garantía ciudadana frente a la extralimitación de los jueces y de los magistrados, con la finalidad de poder evitar que sus decisiones se puedan llegar a producir al margen legal o bien debido a criterios que por legítimos que se quieran comprender rebasen las diversas fronteras legales.



"La administración de justicia consiste en una de las diferentes acepciones de la palabra jurisdicción, o sea, etimológicamente deriva de *jurisdictio* o *dicción* del derecho y se refiere a una función pública que deviene de la soberanía estatal que se atribuye a los jueces y a los magistrados".<sup>16</sup>

Dicha función soberana necesita de la confluencia de los distintos factores para que pueda ser ejercida. En primer lugar, se precisa de la existencia de procesos regulados legalmente, que no son sino modelos de comportamiento para la adopción del juez de las pretensiones y hechos en que se fundamenta, de manera que pueda aplicarse el derecho. En segundo lugar, es necesaria la puesta a su disposición de medios materiales de los que pueda valerse para el desarrollo de su trabajo, en sentido lato.

En tercer lugar, de la presencia de los medios personales o humanos que auxilien al juez en el desempeño de sus quehaceres, siendo ella la razón por la cual los órganos jurisdiccionales cuentan con una serie de profesionales que en la medida establecida en la ley, sean coadyuvantes a las decisiones judiciales.

La administración de justicia consiste en un concepto con dos acepciones: en primer término, es referente a la actividad jurisdiccional del Estado; y en segundo lugar, implica el gobierno y administración de los tribunales.

La justicia local en Guatemala es un tema que paradójicamente, a pesar de su trascendencia para el funcionamiento del Estado ha sido casi olvidado. Ello, a pesar de

---

<sup>16</sup> Acevedo. **Ob.Cit.** Pág. 99.



que se trata de una de las áreas que ha sufrido directamente el menosprecio y la subordinación institucional, mediante los efectos de un régimen que se encuentra caracterizado por la centralización y el autoritarismo. Los poderes judiciales locales continúan siendo espacios importantes de vinculación entre diversos sectores de la sociedad y del Estado, así como también mecanismos de legitimidad de un régimen formalmente fundado en el derecho.

Dichas razones no únicamente han permitido la supervivencia de las instituciones judiciales en un contexto adverso, sino que consisten en las que en la actualidad las colocan en el centro de la articulación de un Estado democrático y de derecho.

Una sociedad caracterizada por una pluralidad basada en la fragmentación y la desigualdad, tiene como prioridad la existencia de un sistema eficiente para la resolución de los conflictos sociales. La falta de dicha estructura inhibe la cohesión junto con la actividad recaudatoria y de las fuerzas armadas, es la que determina las mismas las funciones primarias de toda organización estatal. La función jurisdiccional en un Estado democrático busca fundar sus decisiones y acciones en la pluralidad, y requiere los mecanismos que resguarden a todos los grupos que integran la sociedad.

#### **4.2. Importancia**

El papel de los tribunales es referente a los medios de protección de las minorías frente a los gobiernos de las mayorías. En el devenir de los Estados contemporáneos ha acabado por desplazarse a algunas áreas de decisión gubernamental pertenecientes a



los órganos deliberativos y representativos, o los ejecutivos, hacia los órganos jurisdiccionales que se erigen como símbolos de estabilidad, de seguridad y de imparcialidad.

"Un Estado de derecho, por su lado, no es admisible sin la presencia de instituciones que tengan a su cargo la delicada labor de individualizar las normas generales a los problemas y situaciones específicas que se presentan de forma cotidiana a la ciudadanía".<sup>17</sup>

Cuando las leyes continúan siendo las representaciones de la voluntad general para ordenar la vida social, éstas no acaban por tener toda la fuerza y efectos sin la existencia de las instituciones que se encargan de aplicarlas a situaciones que sean específicas con el respaldo coactivo del Estado. Al hacer ello, las instituciones jurisdiccionales cumplen con una labor implícita de gran importancia.

La organización se fundamenta en la estricta distribución de funciones entre diversos poderes, pero también entre los distintos niveles de gobierno.

A pesar de la marcada centralización que el país ha sufrido hasta el día de hoy, la importancia intrínseca de las instituciones gubernamentales locales no ha podido ser menoscabada, debido a la diversidad competencial de los poderes judiciales locales que han subsistido como la primera cara de la justicia estatal frente a la sociedad.

---

<sup>17</sup> *Ibid.* Pág. 104.



La ciudadanía guatemalteca enfrenta problemas con sus semejantes en lo relativo a la esfera privada, o bien a problemas que derivan de la comisión de delitos, y han querido presentarse a las puertas de los tribunales de las entidades, incluyendo los denominados juzgados de baja cuantía.

No obstante, la trascendencia de su papel, los poderes judiciales locales no han contando hasta el día de hoy con las condiciones que sean necesarias para su desempeño total.

Los cambios políticos y económicos que se han presentado en la sociedad guatemalteca buscan presentarse en las instituciones jurisdiccionales locales. Por su parte, la auténtica transformación en un régimen de mercado abierto y competitivo, así como también en una democracia plena y funcional, necesita de la transformación de estos poderes públicos.

Dichos cambios, ya se han iniciado como se demuestra a lo largo de los diversos resultados que han sido recogidos y en los poderes judiciales locales que son parte de la dinámica de cambio en el país, lo cual significa que ya han alcanzado su total funcionalidad de acuerdo al papel que se supone que tienen que llevar a cabo para alcanzar su consumación para la conformación de las instituciones jurisdiccionales eficientes, independientes y accesibles a toda sociedad. El vacío existente en el conocimiento de la administración de justicia local ha dado lugar a la reproducción ilimitada de prejuicios e imágenes distorsionadas sobre la compleja y vasta realidad de las instituciones jurisdiccionales del país.



Es bien frecuente escuchar generalizaciones o reduccionismos sobre el desempeño de los poderes judiciales. Los abogados postulantes y el público en general suele compensar este vacío de información con percepciones subjetivas derivadas de experiencias aisladas a las cuales las considera como un conocimiento científico.

Otro problema que puede presentarse de forma frecuente en contra de la transformación de las instituciones de justicia local consiste en un paternalismo que plantea la necesidad de controlar a los poderes judiciales locales a través de las autoridades por tomar en consideración que no cumplen de forma adecuada su papel.

Dicho conjunto de problemas ha motivado la necesidad de emprender un estudio bien riguroso sobre el Estado actual de la administración de justicia local. Para acceder a dicho tipo de información se necesitan enfoques y métodos de investigación que sean distintos a los tradicionalmente empleados por las investigaciones jurídicas que puedan existir.

Con ello, lo que se busca es presentar y determinar de manera precisa las distintas forma en que una institución funciona en la realidad y no se limita a su descripción normativa.

### **4.3. Organización jurisdiccional**

La administración de justicia con reconocida existencia de una función pública del Estado deriva de la soberanía, siendo preciso aceptar también la existencia de órganos



públicos a los cuales se le encomienda a través del ordenamiento jurídico y a los que compete el ejercicio de esa función pública de administrar justicia con carácter de exclusividad.

El conjunto de dichos órganos jurisdiccionales diseminados a lo largo del territorio de cada Estado en virtud de los criterios objetivo y territoriales, permite lugar a una organización compleja, y en el lenguaje jurídico común se le denomina administración de justicia.

#### **4.4. Poder judicial**

El señalamiento en las constituciones políticas del poder judicial no puede encontrarse separado de la voluntad de remarcar la autonomía y separación de la administración de justicia con respecto a los demás poderes estatales.

La jurisdicción no se subordina y ello lleva al constituyente a reconocerlo como un poder.

"Hablar de poder judicial evita por otro lado, la connotación negativa de la voz administración de justicia, consiste en una consideración como un apéndice del poder ejecutivo, más que como un verdadero poder autónomo y diferenciado, en un plano de igualdad dentro del sistema general de contrapesos de poder en el cual consiste el Estado de derecho".<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> López Segura, Armando Rafael. **Seguridad pública en Guatemala**. Pág. 75.



#### **4.5. Competencia exclusiva del Estado**

La administración de justicia consiste en una manifestación o derivación de la soberanía estatal de todo lo que tenga relación o sea referente a ella y sea también perteneciente a la esfera soberana del Estado. Con todo, dicha afirmación necesita ser matizada debido a que dependen en buena medida del modelo de organización territorial del poder.

Tratándose de un Estado unitario, la administración de justicia es única, como única también es la soberanía. La organización de la administración de justicia se caracteriza por la separación entre justicia y la que corresponde a cada uno de los Estados integrante, creándose de esa forma una compleja organización integrada por distintos circuitos de jurisdicción.

Existen casos en que a pesar del elevado grado de descentralización administrativa, la administración de justicia sigue siendo única, como único es por disposición constitucional que el cuerpo de jueces magistrados ejercen la jurisdicción, constituyendo dicho dato como uno de los rasgos que dan forma mayormente evidente y limitan caracterizar el Estado.

Sin embargo para que el hecho autónomo se refleje de una u otra manera en distintos aspectos de la organización de justicia como en cuanto en relación a la dotación de los medios materiales a los tribunales y juzgados, debe determinarse la capitalidad de los partidos judiciales.



#### **4.6. La administración de justicia y los derechos humanos**

La administración de justicia cumple en la actualidad un papel determinante en la protección de los derechos humanos.

La jurisdicción de los derechos políticos de los ciudadanos, ha otorgado a los tribunales de justicia un papel protagonista en la aplicación y determinación del contenido de estos derechos, así como en cuanto al control de la actividad de los poderes públicos, lo que les convierte en garantía de su efectividad.

La vinculación entre la administración de justicia y los derechos humanos se produce por distintas vías. En primer término, mediante la firma y la ratificación por parte de los Estados nacionales de los convenios internacionales que contienen catálogos de derechos.

Los catálogos internacionales de derechos humanos inciden en el plano de los ordenamientos nacionales, en la medida en que el legislador interno los asume como parte de un acervo jurídico y los introduce en disposiciones dispositivas de carácter nacional, sea en sus catálogos de derechos constitucionales o en normas de rango inferior a la Constitución Política de la República.

La consecuencia directa es, en ambos casos, que la tutela de los derechos humanos descende del plano supranacional al ámbito interno, lo cual coloca a la administración de justicia en una posición angular en el momento de interpretar su alcance y



contenido, y también en el momento de someter a control a los poderes público y a medir su grado de respeto por parte de los ciudadanos y de las autoridades estatales.

En los sistemas de control difuso de constitucionalidad acostumbra existir siempre la voz última y unificadora de una Corte Suprema de Justicia, aunque cada tribunal pueda, con plena jurisdicción, declarar la inconstitucionalidad de una ley contraria a los derechos constitucionales reconocidos o anular un acto derivado de los poderes públicos contrarios a esos mismos derechos.

Por un lado, en los sistemas de control concentrado ello no es directo, sino el último eslabón de un procedimiento que suele requerir un previo pronunciamiento de los tribunales y cortes de la jurisdicción ordinaria.

De esa manera, no es extraño que un tribunal ordinario pueda anular un acto de los poderes públicos por contrario a los derechos humanos, ya que es más restringida su jurisdicción a la hora de declarar inconstitucional una ley.

Las decisiones de los tribunales constitucionales tienen un efecto doctrinal de gran contenido para los tribunales ordinarios y ejercen la jurisdicción dentro de los límites de justicia y eficacia que marcan las leyes procesales, pero en la mayoría de ocasiones son delimitadas en los mismos textos o en los convenios internacionales que, tras su ratificación, pasan a formar parte de los ordenamientos nacionales y consecuentemente, de directa aplicación jurídica.



"Los jueces se encuentran sometidos a catálogos de derechos humanos reconocidos por las constituciones y por la interpretación que de esos derechos hacen los órganos competentes, pertenezcan o no a la misma jurisdicción ordinaria".<sup>19</sup>

Los derechos humanos mantienen con la administración de justicia una relación de doble sentido. Por una parte, consisten en una pauta de la actuación de los poderes públicos en un control que ejercen de manera garantista los tribunales de justicia.

Por otro lado, constituyen un límite a los mismos tribunales, quienes ejercen la jurisdicción siempre con respecto a las exigencias mínimas de justicia que se encuentran establecidas en los catálogos de derechos.

---

<sup>19</sup> **Ibid.** Pág. 110.





## CAPÍTULO V

### 5. Actividad administrativa

La noción de policía es una de las más empleadas en derecho público, y la que más se presta a confusiones, y a malas interpretaciones por dos motivos: el primero, por la posición filosófica que se asuma frente al poder de policía; y el segundo, por la fundamentación ideológica que de ella se haga.

La palabra policía tiene el mismo origen etimológico que la palabra política y, ésta última se remonta a la polis griega. Posteriormente, pasó a designar la buena organización de la comunidad.

"Por actividad administrativa de limitación o de policía, se entiende aquella forma de intervención mediante la cual la administración restringe la libertad o derechos de los particulares, pero sin sustituir con su actuación la actividad de éstos".<sup>20</sup>

El estudio de la actividad administrativa de limitación de los derechos de los particulares adolece de cierta confusión, en parte por haberse denominado actividad de policía.

Este término es confuso, en efecto, porque con él se nombran determinados órganos del Estado, así como la labor de éstos como auxiliares de los jueces y tribunales en la averiguación de los delitos siendo uno de los fines de la administración, la conservación

---

<sup>20</sup> Vidal Perdomo, Diego Alejandro. **Derecho administrativo**. Pág. 81.



del orden público. Por ello, sin abandonarlo, se postula su sustitución paulatina por el de actividad administrativa de limitación.

La forma más tradicional de incidencia de la administración sobre la vida social es la de policía, intervención o limitación de las situación objetivas constituidas a favor de los ciudadanos.

Se trata, pues, de una incidencia negativa en la esfera jurídica de éstos, que encuentra su justificación en la necesidad de la articulación o coordinación de aquellas situaciones y, en general, de la actividad privada con el interés general o público en sentido objetivo, bien incluso con los derechos o intereses legítimos de otros ciudadanos o administrados. La intervención administrativa presupone, necesariamente, la existencia de posiciones activas privadas y no tiene por objeto su sacrificio, sino tan solo su restricción.

La actividad administrativa de intervención o limitación constituye, en definitiva, la regulación u ordenación concreta de la actividad particular o privada, asegurando que ésta se produce conforme al interés general o, en todo caso, sin lesionar ilegítimamente otros derechos o intereses.

- a) Requiere una actuación concreta por parte de la administración pública quedando así fuera de la misma todas las operaciones materialmente de limitación cumplidas directamente por el legislador.



- b) No debe confundirse con las actividades administrativas de coacción y de sanción. Éstas, en efecto, presuponen en el ciudadano o administrado una situación irregular o ilegítima. Nada en tal sentido se presenta en la actividad de limitación que opera justamente sobre intereses o derechos privados legítimos. Cosa distinta es que en unos y otros supuestos señalen que la administración ejerza a posteriori del incumplimiento del deber una actividad de inspección o incluso represiva o sancionadora, pero que ya no es, por lo dicho, propiamente una actividad de limitación.

La actividad de intervención o limitación es, por definición, una actividad unilateral e imperativa o autoritaria, desarrollada, por tanto, siempre en régimen de derecho administrativo.

Ello significa que, de acuerdo con el principio de legalidad, es requisito necesario la atribución por ley a la administración de la correspondiente y suficiente potestad. Desde este punto de vista formal, se supone el ejercicio de la pertinente potestad de intervención o limitación, mediante la aplicación de las técnicas que autorice al efecto la ley.

### **5.1. Intervención administrativa**

De los términos en que legalmente se prefigure y el momento en que la intervención administrativa se produzca depende la forma de intervención administrativa con carácter previo al ejercicio de una libertad o la actuación de un derecho, en el momento



de tal ejercicio o actuación y, en su caso, a lo largo de todo el tiempo que éstos duren o, finalmente, a posteriori.

"Desde el punto de vista de su intensidad, la intervención administrativa puede adoptar legalmente grados muy diferentes desde el simple deber de comunicación, pasando por la atribución a la administración de una facultad de comprobación formal de la concurrencia de los requisitos legales pertinentes y de la imposición de deberes de dar o de hacer o no hacer, hasta las transferencias forzosas o las prestaciones asimismo forzosas y de las delimitaciones del contenido mismo de los derechos".<sup>21</sup>

Las características de las intervenciones administrativas se dan normalmente en función de la índole misma de las libertades o de los derecho a los que se apliquen. Ni las libertades ni los derecho gozan, todos ellos, de idéntica protección y garantía por el ordenamiento jurídico, ni cumplen en el orden social y económico una misma función. En general, puede decirse que a mayor densidad de su protección por el ordenamiento jurídico, menor incidencia de la intervención pública; y a mayor interés social, o incluso, público de la función que cumplan en la vida económico-social, mayor incidencia también de dicha intervención.

Entre la doctrina se ha perfeccionado y generalizado la siguiente tipología que intenta dar cuenta de las distintas limitaciones posibles al ejercicio de derechos:

- a) Prohibición absoluta e incondicionada de modos concretos de ejercicio.

---

<sup>21</sup> García de Enterría, Alonso Manuel. **Curso de derecho administrativo**. Pág. 98.



Es éste un tipo de intervención administrativa que puede comprender una amplia gama de incidencia en las situaciones privadas desde limitación en sentido estricto, cuando la prohibición no es estructural y tendencialmente definitiva.

- b) Prohibición relativa o con reserva de su alzamiento por la administración caso por caso.

Se presenta este supuesto cuando el desarrollo de actividades privadas en general o el ejercicio de determinadas facultades o derechos se condicionan a la previa comprobación por la administración del cumplimiento de todos los requisitos legales, materiales y formales.

- c) Libertad de desarrollo de la actividad privada o de ejercicio del derecho, con reserva de excepción de su prohibición por la administración caso por caso

Aquí la intervención administrativa se construye en términos contrarios al supuesto anterior: la actividad puede desplegarse o el ejercicio del derecho y puede producirse sin mediar dicha intervención, pero quedan sujetos, mientras duren, a la posibilidad de que ésta se produzca, con el resultado eventual de una prohibición administrativa de su continuación.

Modalidad específica de este supuesto que, en su caso, puede llegar a adquirir cierta autonomía para constituirse en un tipo intermedio entre el ahora considerado y el anterior, es el de libertad, pero con imposición de un deber de



comunicación a la administración del propósito de realzar la actividad o ejercer el derecho o, en su caso, de su comienzo.

Con independencia de la diversidad de la intervención administrativa según su específica configuración legal en cada sector, para toda ella rigen sin excepción los principios generales siguientes: legalidad, igualdad, proporcionalidad, buena fe, satisfacción del interés público y respecto a la libertad individual. No obstante, debe advertirse que algunos de estos principios se presentan como condiciones de la actividad de limitación o de policía.

## **5.2. Principio de legalidad**

La vinculación de toda actividad administrativa a la legalidad es uno de los principios capitales de derecho administrativo, así se expresaba ya en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su Artículo 7 indica: "Los que soliciten, dicten, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias es decir que no se hallen justificadas por una ley o que sean contradictorias con ésta serán castigados".

La vinculación positiva es requisito esencial de toda actividad que comporte limitación de las libertades y derechos de los ciudadanos.

No es posible, sin embargo, precisar para todos los casos, el grado con que ha de exigirse que la ley regule la materia en cuestión, y por consiguiente, el margen e desarrollo que puede dejar al poder reglamentario.

En la mayor parte de estos supuestos debe exigirse el máximo de precisión legal sobre los aspectos fundamentales, como ocurre en materia tributaria y sancionadora, pero no siempre será exigible una previsión legal tan rigurosa.

### **5.3. Principio de igualdad**

Es un principio general surgido de las concepciones jurídicas de la revolución francesa que impone como origen y fin del derecho, la radical igualdad entre todos los hombres. Este principio se halla hoy entre los que presiden el ordenamiento jurídico de los Estados de derecho, tiene con frecuencia rango constitucional e, incluso, la condición de derecho fundamental, pero su reiteración en el campo de la intervención administrativa en la actividad y en el ejercicio de derechos por los particulares.

Es claro que toda la actividad administrativa está sometida, en virtud del principio de legalidad, a la ley y que la aplicación de ésta no puede ser, legítimamente, discriminatoria.

Pero la igualdad despliega, además, una virtualidad específica, cuando la legalidad a aplicar utiliza cláusulas generales y conceptos jurídicos indeterminados, que conceden a la administración un margen de apreciación más o menos importante, o configura las competencias de ésta de forma discrecional como la de vincular a la propia administración al criterio y, por tanto, al precedente sentado por ella misma en casos anteriores idénticos o, cuando menos, análogos, salvo que pueda motivar y justificar adecuadamente el cambio de criterio.



Puede y debe hablarse en tal supuesto, no tanto y sin más de igualdad ante la ley, sino de igualdad de trato. En este sentido más concreto, la igualdad se aproxima al principio de confianza y de buena fe en las relaciones jurídico-administrativas, que no constituyen más que una específica modulación del correspondiente principio del derecho común.

#### **5.4. Principio de proporcionalidad**

Este principio supone un juicio de adecuación en la relación entre la satisfacción del bien jurídico a cuyo servicio esté en el caso concreto la administración y el contenido y alcance de la medida de intervención adoptada al efecto.

Esa adecuación se presenta cuando la medida a adoptar comprende estrictamente lo que sea necesario y suficiente para aquella satisfacción. De ahí que, cuando existan varias posibilidades, el principio exige la opción por la menos restrictiva que es la de la libertad.

#### **5.5. Principio de buena fe**

"El principio de la buena fe rige las relaciones entre la administración y los administrados, de la misma forma que, como principio general del derecho, señala las relaciones entre los particulares".<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Galindo Camacho, Miguel Alexander. **Derecho administrativo**. Pág. 45.



Pues bien, la administración viola la buena fe cuando falta a la confianza que ha despertado en el administrado procediendo en contra de sus propios actos.

Pero, un administrado no puede invocar este principio más que en determinadas condiciones: en primer lugar, el acto en el que ha confiado no debe ser nulo por razón de la incompetencia de su autor o por cualesquiera otras causas. Es necesario, además, que el administrado tenga un motivo serio para creer en la validez del acto al que ha ajustado su conducta. En fin, solamente puede invocar el principio de buena fe quien ha sido inducido, en perjuicio de sus intereses, a tomar medidas que no pueda dejar sin efecto.

#### **5.6. Principio de satisfacción del interés público**

El interés público sirve de justificación a toda la actividad administrativa. Interés público es un interés común, que, aunque no beneficie a la totalidad de la comunidad, si favorece al menos a una fracción importante de sus miembros.

Por consiguiente, salvo que ello influya sobre la situación de un número de terceros bastante numeroso, el interés de uno o algunos individuos no es de naturaleza pública. Pero, el interés público puede coincidir en ocasiones con el interés privado, incluso con el interés privado de una autoridad o funcionario, sin que necesariamente esa coincidencia deba determinar la nulidad del acto administrativo. La invocación al interés público tiene, no obstante, determinadas limitaciones, y así la administración no puede en función del interés público, proceder a reglamentar toda la vida privada, ni



confundirle con el fiscal o con el sistema recaudatorio, enriqueciéndose a expensas de algunos administrados, con infracción del principio de igualdad.

### **5.7. Principio de respeto a la libertad individual**

"En la medida en que toda intervención administrativa supone una regulación u ordenación restrictivas de situaciones subjetivas de los ciudadanos, el propio orden constitucional material impone su interpretación estricta y no extensiva, mucho menos analógica".<sup>23</sup>

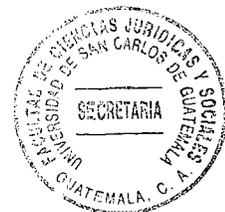
La regla, no precisada de justificación concreta y expresa, es de esa forma en relación a la importancia de la libertad para el desarrollo de actividades o el ejercicio de derechos.

Debe anotarse, sin embargo, que el principio general de esta forma consagrado no puede postular una libertad añadida, que vaya más allá de la que en cada caso reconozca y configure las disposiciones específicas reguladoras de la actividad o del derecho concreto.

Por ello mismo, se tiene que anotar que el principio no es de libertad, sino de respeto a la libertad, es decir, de la que en cada caso esté reconocida por el ordenamiento jurídico aplicable.

---

<sup>23</sup> Villar Palasí, José Luis. **Principios de derecho administrativo**. Pág. 40.



## **5.8. Actividad de limitación**

En el planteamiento tradicional de la actividad de policía se consideran medios de limitación de la actividad de los particulares la reglamentación, la autorización, las prohibiciones y los mandatos.

Esa enumeración encuentra sentido en el hecho de que no toda intervención limitativa de los derechos y libertades se canaliza a través de la técnica de la autorización, pues con ésta coexisten otras formas de sujeción de la actividad de los administrados menos intensas, como es la obligación de comunicar una determinada actividad o la de inscripción en determinados registros.

## **5.9. Reglamentación**

La primera forma de intervención administrativa limitativa es, sin duda, la que tiene lugar a través de la reglamentación. No es pacífica entre la doctrina la consideración de la regulación normativa de carácter administrativo como técnica de limitación de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

El concepto de limitación se suele reservar más bien para las intervenciones administrativas concretas, respecto de situaciones determinadas o determinables. De ahí, la exclusión por un sector doctrinal de la reglamentación, en cuanto regulación general de situaciones, de entre las técnicas de intervención. Existen ideas contrarias, teniendo en cuenta la heterogeneidad actual de las fuentes normativas de rango

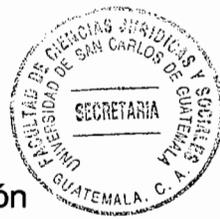


infralegal que determina una gran diversidad en el contenido y alcance de las regulaciones correspondientes.

Junto con las ordenanzas de los entes locales, las normas estatutarias de otras organizaciones públicas de carácter corporativo y medidas de ínfimo rango y carácter coyuntural normalmente adoptadas por la propia administración del Estado en sectores muy evolutivos, complejos y cambiantes, constituyen hoy un fenómeno en constante crecimiento las normas dictadas por las organizaciones públicas que se conocen como independientes; normas que portan con normalidad los más diversos contenidos, no siendo infrecuentes las medidas que inciden directamente sobre situaciones individuales, sin gran preocupación por la calificación como norma o acto de sus disposiciones.

Así pues, las normas de rango administrativo o reglamentario pueden o bien limitarse a regular con carácter general las actividades y los derechos de los ciudadanos, o bien establecer limitaciones a tales actividades y derechos, directamente efectivas por no precisar para ello de medidas o actos algunos de sujeción individual. En este segundo supuesto, es indudable que dichas normas constituyen una más de las técnicas de intervención administrativa.

En ocasiones, la eficacia limitadora directa de las normas reglamentarias se hace depender de un acto de apreciación de la concurrencia en un bien o actividad del interés público tutelado y perseguido por dichas normas, es decir, de su clasificación, calificación, declaración o catalogación. Es este acto el que determina la sujeción



final de la actividad o del bien a la correspondiente regulación, si bien la intervención limitadora es imputable a esta última.

Como intervención reglamentaria deben calificarse los supuestos en que la administración dirige la actividad de los administrados por medio de las llamadas directivas, tan frecuentes en el intervencionismo económico, y cuya calificación como tales reglamentos frente a otras explicaciones se hace aquí no únicamente en función de sus contenidos intrínsecos que se reducen a órdenes, de cumplimiento directo, sino también por la necesidad de sujetar su dictado a las garantías procedimentales propias de la elaboración de los reglamentos y posibilitar su pleno control jurisdiccional, finalidades que se pretenden esquivar calificando las directivas como figura sustantiva y diversa del reglamento.

Más aún, cuando las normas reglamentarias se establecen en el contexto de la forma de actividad consistente en la planificación, van más allá, incluso, de la mera limitación de libertades y derechos y alcanzan una incidencia mucho mayor que es la delimitación misma del contenido de los derechos por simple norma reglamentaria y es posible cuando las pertinentes reservas de ley aparecen establecidas por la Constitución Política con carácter relativo, permitiendo así la llamada a la colaboración por aquella del reglamento.

En todo caso, la reglamentación administrativa impone, siempre con la necesaria cobertura legal, las limitaciones o deberes a los administrados, unas veces directamente, con amenaza o no de sanción, y otras, simplemente, regula las demás

formas de actividad o intervención a través de la sujeción a autorización de determinadas actividades o ejercicio de derechos, o prefigurando el contenido de las órdenes para casos concretos.

### 5.10. Autorización

Es normal que cuando la intervención y, por tanto, la regulación jurídico- administrativa de libertades o derechos de los ciudadanos adquiere un determinado umbral de intensidad o bien un mínimo de complejidad se establezca, para de esa manera asegurar su efectividad, la prohibición del ejercicio de los mismos, a excepción que medie un control administrativo preventivo, caso por caso, del cumplimiento de la regulación.

El mismo prototipo de la técnica en casos utilizada consiste en la autorización, cuyo otorgamiento es el que señala la mencionada prohibición.

"La autorización es el acto por el cual la administración confiere al administrado la facultad de ejercitar un poder o derecho que preexiste a la autorización en estado potencial".<sup>24</sup>

De la conceptualización de autorización la técnica domina el control preventivo, en cuanto a que implica el condicionamiento del ejercicio del derecho a una previa actividad administrativa.

---

<sup>24</sup> **Ibid.** Pág. 102.



La autorización no limita los derechos sino que paradójicamente los amplía, no obstante, es obvio que se enmarca en una operación limitadora porque la autorización no se concibe sin un derecho o facultad previamente condicionado en su ejercicio.

La autorización en todo caso no tiene dispensas discrecionales, lo cual es una connotación alguna de privilegio o exoneración del cumplimiento de obligaciones legales.

Lo característico de este tipo de intervención administrativa consiste en que descansa en una valoración del interés público, de acuerdo a la cual la satisfacción no necesita ni la asunción de la titularidad de la actividad por la administración, ni tampoco el sacrificio de los derechos subjetivos de los ciudadanos, por tomar en consideración la sujeción de la actividad o de los derechos, es decir, a un estatuto objetivo definido por la administración.

El control preventivo y, más concretamente, la autorización operan así sobre actividades y derechos de titularidad privada, que continúan obviamente en la esfera de disposición de los correspondientes sujetos particulares. Ello, significa que no existe incidencia alguna sobre la actividad o el derecho mismos sino exclusivamente sobre su ejercicio. Sin perjuicio de ello, la técnica del control preventivo puede formar parte de un conjunto más amplio empleado por la política pública correspondiente y, en tal caso, emplearse como técnica suplementaria a una anterior intervención más intensa consistente inclusive en la delimitación misma de las libertades de derechos de los ciudadanos.



Un sencillo repaso de las normas positivas en materia de limitaciones administrativas de derecho pone de manifiesto de inmediato la existencia de una serie de figuras que, con unos u otros matices y bajo una terminología bien variada expresan ideas bien próximas entre sí.

En todos esos casos, una actividad privada es consentida por la administración previa valoración de la misma a la luz del interés público que la norma aplicable en cada caso busca tutelar.

La intervención de la administración por vía del consentimiento del ejercicio de la actividad se configura siempre como requisito necesario de ese ejercicio, que, de otro modo, o bien no podría desplegarse válidamente, o bien se vería privado de efectos jurídicos.

Dentro de una primera aproximación, dichos rangos comunes y la idéntica funcionalidad parecen justificantes del intento de construir un esquema dogmático unitario que sea capaz de proporcionar una explicación satisfactoria de todos y cada uno de los supuestos tomados en cuenta. A dicho intento, se oponen, sin embargo, no pocos obstáculos.

La variedad terminológica y la poca o nula disciplina con que las normas positivas manejan los diversos términos al uso constituye una primera dificultad, al privar de buena parte su valor a las referencias primarias que las normas ofrecen a partir de



tradiciones sectoriales rutinizadas y ajenas a toda razón de índole estructural o funcional.

La conceptualización de autorización en sentido estricto que ha llegado a la actualidad se formó a finales del siglo XIX, a partir de dos construcciones dogmáticas de distinto origen, que aparecieron casi al mismo tiempo y que la doctrina posterior terminó de fundir en un concepto unitario con pretensiones para explicar la múltiple gama de intervenciones de la administración.

La crisis del esquema tradicional se ha hecho especialmente aguda a partir del momento en que, rebasando el ámbito propio del orden público, en su triple dimensión comprensiva de la tranquilidad, seguridad y salubridad ciudadana, en función del cual fue pensado dicho esquema.

La autorización se ha visto en el complejo campo de las actividades económicas, en el que se le hace un esquema sistemáticamente y ello no se reduce ya al sencillo control negativo del ejercicio de derechos, sino que se extiende a la regulación del mercado, con la finalidad de decidir de orientar y encauzar las normas aplicables.

En dichas circunstancias, hablar de un derecho preexistente no únicamente es excesivo, sino que está deja abierta la contradicción de la realidad de las cosas, que muestran con toda claridad hasta qué punto difieren las posiciones del sujeto autorizado antes y después de la autorización. Las mismas normas positivas, sin perjuicio de mantener invariable como punto de partida de construcción de una prohibición general



con reserva, tienden cada vez más a expresarse en forma positiva poniendo el acento de la existencia en el particular de un deber de solicitar la autorización.

Este cambio de perspectiva exige, pues, formular un nuevo concepto de autorización capaz de comprender todas sus diferentes variedades, sin perjuicio alguno de una especificación posterior de ese concepto genérico en orden a las peculiaridades estructurales y funcionales de cada uno de los tipos.

Debido a ello, es indispensable que se mantengan como inalterables los datos necesarios para la existencia de una prohibición general previa que actúe sobre las actividades que la norma toma en consideración como auténticas de los particulares, lo cual es suficiente para distinguir la autorización de las concesiones, que operan a partir de una previa reserva formal del sector de los entes públicos, que de este modo ostentan en el mismo una titularidad primaria de la que disponen de forma libre.

Es de importancia hacer la diferenciación de la autorización del concepto de concesión. De esa forma, se indica que la autorización es un acto por el que la administración confiere al administrado la facultad de ejercitar un poder o derecho que preexiste a la autorización en estado potencial.

La concesión consiste en una resolución por la que una administración transfiere a otros sujetos un derecho o un poder propio. A diferencia de lo que acontece con la concesión, la autorización no crea, constituye o traslada e derecho a la facultad, sino que éstas se encuentran previamente en el patrimonio o en el ámbito de libertad del



particular, pero su ejercicio sólo es permitido después de que la administración constate la presencia de los límites del derecho o de la libertad, o que no existen los suficientes motivos contrarios a su plena efectividad. La autorización consiste en el uso frecuente de la denominada policía de seguridad y en general es una técnica de tipo preventivo.

No obstante, la diferencia entre la autorización y la concesión es en variadas ocasiones bien difícil de establecer. De esa forma ocurre, en primer lugar en el momento en que la búsqueda autorización recae sobre diversas actividades que la legislación limita a unos pocos sujetos, lo cual obliga al otorgamiento de un procedimiento que se encargue de asegurar la igualdad de oportunidades, característica que es esencial del procedimiento concesional.

El otorgamiento de algunos actos que están legalmente calificados como concesiones es reglado por las autorizaciones, y por ende a dichos efectos parece bien indiferente hablar de conceder o de autorizar.

De esa forma acontece en las concesiones del dominio público un afecto a la riqueza nacional y debido a lo mismo surgen explicaciones de que su titularidad es perteneciente al Estado y que el mismo se encarga de conceder su explotación a los particulares, pudiendo sustituirse por la de la existencia previa a un derecho de los ciudadanos a la obtención del aprovechamiento en la explotación de la tierra, debido a que el otorgamiento no es posible negarlo, al igual que ocurre con los supuestos de autorización, cuando se dan todas las circunstancias legalmente previstas.



Definitivamente el concepto de autorización tiene que encontrarse limitado a los supuestos en los cuales no existe limitación alguna en el número de los beneficiarios del derecho o de una actividad debidamente ejercitada, ni discrecionalidad en el otorgamiento remitiendo al concepto de concesión los demás supuestos en los que la legislación permite claramente la discrecionalidad en el otorgamiento o limita el número de beneficiarios del ejercicio del derecho o actividad en función de condiciones legalmente definidas.

El carácter reglado de la autorización tampoco es posible modularlo discrecionalmente mediante determinaciones accesorias en relación a los efectos del ejercicio del derecho o actividad autorizada, lo cual si es factible en las concesiones.

Una clasificación de los diversos tipos de autorizaciones que quiera ser algo más que una sencilla lista, por otra parte, exige manejar una serie de diversos criterios limitantes en la medida en la que cada uno de ellos remite a perspectivas o puntos de ello, ya sea éste el de la amplitud de los poderes de que en cada caso dispone del contenido y en relación a los fines de la autorización o cualquier otro semejante.

Cada uno de estos criterios no es incompatible con los demás y por ello se combinan de una u otra manera y contribuyen a definir, así como combinados el régimen jurídico de cada autorización en concreto.

Al exponer la formulación y crisis del concepto clásico de autorización se señala que dicha formulación había tenido lugar a partir de la noción policialmente



fundamentalmente referida antes al tradicional orden público. Las autorizaciones simples se proponen solamente controlar la actividad que haya sido autorizada y acotada negativamente dentro de los límites determinados.

Desde el punto de vista de su objeto es de importancia distinguir dos tipos de autorizaciones de acuerdo se refieran a una operación determinada, o al ejercicio de una actividad llamada a prolongarse indefinidamente en el tiempo.

"La importancia de la distinción se encuentra en la distinta naturaleza de las relaciones que mediante cada una de ellas se establecen entre la administración y el sujeto administrado. En las autorizaciones por operación, esa relación es episódica y no crea ningún vínculo entre las partes".<sup>25</sup>

En todos los casos las autorizaciones se vinculan a unas circunstancias personales o reales determinadas en relación a un determinado momento. La denegación de la autorización cualquiera que sea su clase, no impide por ello en el futuro el replanteamiento de la petición ni el buen éxito de la misma, si las circunstancias a valorar han variado hasta el punto de satisfacer las exigencias de la norma.

Su admisión viene dada en función del grado de personalización que la actividad autorizada puede llegar a tener. De esa forma, en las autorizaciones otorgadas no es posible su transmisión.

---

<sup>25</sup> **Ibid.** Pág. 133.



En relación a la extinción, las autorizaciones quedan sin efecto, en primer lugar, por la ejecución de la actividad autorizada, como sucede con las relativas a las condiciones de una obra o por el transcurso del plazo por el que fueron otorgados.

### **5.11. Mandatos y prohibiciones**

La imposición por la administración es un deber positivo o negativo y constituye una técnica de limitación alternativa a la del control de la actuación voluntaria de los ciudadanos, cuando por la naturaleza de la misma de los derechos de éstos o de la materia o sector de la realidad objeto de regulación administrativo hacen inadecuado o, inclusive, ineficaz este control a través de la previa autorización.

Este carácter alternativo no impide, sin embargo, que ambas técnicas puedan jugar conjuntamente en el seno del mismo régimen jurídico administrativo de una materia determinada.

La imposición de deberes o de prohibiciones puede tener lugar, bien directamente mediante regulaciones normativas de carácter administrativo, o a través de actos concretos de la administración. Es por ello, que la administración es referente a la actualización y concreción de un deber y de un impuesto directamente por una norma o por un previo acto administrativo.

En dicho último deber no es procedente de la voluntad de la administración, sino que viene determinado de forma inmediata por la norma o por el acto previo respectivo.



Ello, ocurre únicamente con toda normalidad con la administración de las funciones de los deberes. Por lo anotado, la administración se encuentra habilitada para forzar al administrado al cumplimiento fijando inclusive la extensión y el resto de características del deber omitido, y en su caso, se tiene que proceder a la ejecución forzosa en vía de autotutela.

También, la administración impone ella misma, el deber aplicando la pertinente previsión legal. Tal imposición, se produce justamente mediante la figura del ordenamiento legal, que no tiene que confundirse con la relacionada a las instrucciones a las organizaciones. Ello, en sentido estricto se encamina a la ciudadanía en la situación ordinaria de sujeción general al poder.

Consecuentemente, lo característico es la aplicación de una norma de suficiente rango que define un deber que tiene que ser como contemplado como posible en aquella y únicamente resulta exigible verdaderamente por primera vez en virtud de la misma. El campo tradicional y característico es el orden público. De esa forma, las órdenes de disolución de grupos o de reuniones o manifestaciones que sean irregulares.





## CAPÍTULO VI

### **6. La necesidad de regular los consejos locales de seguridad como medio de posibilitar una mayor proximidad en la administración de justicia ciudadana y agilizar su funcionamiento en Guatemala**

Desde una perspectiva local y próxima a la ciudadanía guatemalteca, las políticas de prevención de la inseguridad ciudadana consisten en un instrumento esencial para garantizar el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes de la República guatemalteca y consecuentemente tienen que convertirse en el vértice del sistema de seguridad.

"Las políticas tienen que abordarse entendiendo a la delincuencia como un fenómeno con causas múltiples y que requieren de respuestas multidisciplinarias, siendo la comunidad a través del conjunto de sus integrantes la que deberá contar con posibles condiciones para el desarrollo de políticas de prevención de la delincuencia".<sup>26</sup>

Las políticas de prevención tienen que tratarse en una primera fase de abordaje como el medio de tener acceso al conocimiento de los problemas que lesionan a la seguridad ciudadana. Es necesario que se incluya un diagnóstico previo, estudiando para ello factores, como la premarginalidad, marginación social, indicadores del riesgo, inseguridad y acciones multidisciplinarias preventivas.

---

<sup>26</sup> Ramírez. **Ob.Cit.** Pág. 105.



## **6.1. Definición**

Los consejos locales de seguridad son una instancia de consulta y propuesta de carácter permanente constituido por personas físicas y por representantes de organizaciones no gubernamentales, organizaciones sindicales, instituciones educativas, fuerzas de seguridad, agencias privadas de seguridad y miembros de los gobiernos locales con la finalidad de profundizar el estudio de la situación de inseguridad entendida de manera disciplinaria con incumbencia en materia de seguridad.

## **6.2. Funciones**

Las funciones de los consejos locales de seguridad deberán ser las siguientes:

- a) Realizar diagnósticos relacionados con la situación de inseguridad que permitan llevar a cabo un aporte eficiente del conocimiento del fenómeno y del diseño de estrategias de intervención.
- b) Evaluar y dar a conocer su opinión acerca de la inseguridad y de las políticas implementadas al respecto.
- c) Plantear nuevas líneas estratégicas de intervención en materia de seguridad que se encarguen de complementar la observación multidisciplinaria y participativa.



- d) Proponer diversas acciones diseñadas con la finalidad de mejorar la seguridad en el ámbito pertinente.
  
- e) Generar instancias encargadas del mejoramiento de la participación que permitan a la ciudadanía informarse, capacitarse y proponer diversas intervenciones que sean contribuyentes a la solución de las problemáticas de seguridad.
  
- f) Incentivar los diversos espacios de debate y discusión para revisar y proponer las transformaciones del marco regulatorio que tenga vinculación con la seguridad.
  
- g) Promover en el sector educativo y desde los medios de comunicación las ventajas que para la convivencia social tienen por finalidad el cumplimiento de las normas legales vigentes.

**6.3. Políticas preventivas**

Los consejos locales de seguridad deben encargarse de propugnar las siguientes políticas de prevención:

- a) Programas de prevención del delito.
  
- b) Programas de lucha contra la violencia de género.



- c) Programas de prevención de la violencia de la niñez y adolescencia otorgando un tratamiento especial a la atención de este fenómeno.
- d) Programas de prevención del racismo.
- e) Programas de educación de los valores y convivencia entre la población escolar.
- f) Auditorías de seguridad.
- g) Integración de la conceptualización de seguridad y prevención para la planificación favoreciendo para el efecto la convivencia y adaptando los espacios públicos a las necesidades de la sociedad.
- h) Tratamiento de las nuevas formas de ocio y de las problemáticas que llevan asociadas con políticas y programas que den respuesta a las demandas de la adolescencia y que contribuyan a la convivencia urbana. Por ello, tienen que desarrollarse programas de ocio de calidad y de ocio alternativo.
- i) Programas de prevención de drogas.
- j) Programas integrales de protección de mayores de edad que den respuesta a los graves problemas que este sector de la población tiene en el ámbito de la seguridad.



#### **6.4. Proximidad de la administración de justicia**

"Los sistemas que se encuentran vinculados con la proximidad de la gestión pública, plurales y descentralizadas son los que mejor dan respuesta y permiten la ejecución de las políticas de seguridad ciudadana".<sup>27</sup>

Desde la comunidad guatemalteca puede claramente observarse el desempeño de un papel crucial en la mejoría, eficacia y eficiencia de las políticas de prevención, con el añadido valor del pleno conocimiento de la realidad social y de la evolución del fenómeno de la delincuencia.

La seguridad ciudadana consiste en una labor primordial del Estado guatemalteco y le corresponde determinar el orden social contando para el efecto con un instrumento tradicional como lo es el control policial preventivo y represivo, así como las medidas legales que se encuentran destinadas al combate del delito.

#### **6.5. Regulación de los consejos locales como medio de posibilitar una mayor proximidad en la administración de justicia ciudadana y agilizar su funcionamiento en la sociedad guatemalteca**

Es fundamental que el gobierno guatemalteco conforme espacios multisectoriales para la gestión participativa de la conflictividad social como lo son los consejos locales de seguridad, para lograr una convivencia armónica y una plena seguridad en el país.

---

<sup>27</sup> Ibid. Pág. 136.



Se necesita que existan acciones que contribuyan a organizar y capacitar a la sociedad guatemalteca para una adecuada y eficiente intervención en materia de seguridad ciudadana, pudiendo alcanzarse mediante la realización de talleres y campañas con representantes.

Después de determinados los grupos, asociaciones y personas interesadas e implicados en la problemática, sus actividades pueden orientarse esencialmente a la identificación de los recursos que la comunidad puede ofrecer y en especial a la determinación de sus modalidades de intervención con respecto a aquellas medidas preventivas relacionadas con ciertos factores tradicionalmente asociados a la delincuencia, así como el establecimiento de ciertas modalidades de fiscalización de la actuación policial.

Los programas de proximidad tienen que desarrollarse en cooperación permanente y constante con el gobierno local, las instituciones y asociaciones de la ciudad, la justicia y la policía local, en contacto directo y estrecho con los ciudadanos y la problemática de la comunidad como gestores de la seguridad y de la prevención, aplicando para ello los conceptos de integridad y transversalidad, contribuyendo a la prevención del delito y de la mediación de los conflictos ciudadanos la proposición de programas de trabajo para la prevención de la delincuencia, planificando y desarrollando las acciones necesarias de bienestar social.

El concepto de responsabilidad compartida no únicamente tiene que aplicarse al ámbito institucional, sino que también tiene que extenderse a los ciudadanos mediante sus

entidades representativas, debido a que la seguridad consiste en un problema de todos ya que los ciudadanos guatemaltecos tienen el derecho a disponer de un marco de participación en la elaboración de políticas de seguridad para evaluar la gestión llevada a cabo por las distintas administraciones, agentes policiales y justicia dependiendo de una gestión a la seguridad.

Por lo anotado, se propone el desarrollo de políticas de participación mediante:

- a) Impulso de la creación de los consejos de seguridad local preventivos como los organismos generadores de las políticas de prevención y catalizadores de la participación ciudadana generando un espacio de discusión y canalización de propuestas de políticas integrales y evaluación de programas.
- b) Impulso y desarrollo de programas de convivencia buscando para ello la participación e incluso la cogestión de los programas de seguridad y prevención local.
- c) Fomento de actividades acerca de la prevención de las adicciones y de los delitos a través de publicaciones, campañas y del intercambio de información.
- d) Difusión de planes de autoprotección y evacuación.

Las políticas de coordinación, lo que buscan es una adecuada actuación de todas aquellas organizaciones y entidades intermedias que mediante sus redes de



comunicaciones y su presencia permanentes en la sociedad guatemalteca, para que se permita una eficaz intervención en materia de seguridad y prevención.

La coordinación consiste en un elemento estructural en un sistema en el que coexisten y participan distintos sectores presentes. Las políticas de coordinación y colaboración tienen que incluir las diversas autoridades al sistema judicial y cuerpos policiales.

La pieza clave en las modernas políticas de prevención son las acciones que se llevan a cabo en materia de solidaridad social desde una doble vertiente en relación a la adecuada acción jurídico-social, que suponga el refuerzo de las acciones de atención a las víctimas del delito, reparando para ello los daños sufridos, abarcando en forma integral su entorno y propiciando la contención de todos los habitantes que sean víctimas reales o potenciales de la inseguridad en todas sus formas.

Por ello, dichas políticas tiene que encaminarse a generar en la población actividades tendientes a detectar, denunciar y contrarrestar correctamente la comisión de delitos, potenciar los servicios de atención de las víctimas con todo el apoyo asistencial de los recursos sociales, desarrollo de programas de atención integral y rehabilitación de los sectores de población con riesgo social y al impulso de políticas y programas de educación y concientización para que los autores de conductas antisociales puedan modificar sus hábitos y conductas transgresoras.

También, es de importancia que se definan respuestas eficaces para la niñez y adolescencia que se encuentre en un determinado momento en situación de riesgo o



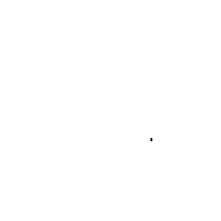
abandono en colaboración con los servicios sociales y con las instituciones locales más próximas al ciudadano.

Se tiene también que registrar la información surgida de las acciones establecidas en los puntos anteriores para la constitución de una base de datos con criterios que sean uniformes de demandas efectivas.

En los casos correspondientes la representación tiene que ser acreditada de manera escrita y suscripta por la máxima autoridad quien se tiene que encargar de certificar la mencionada calidad.

Dicha representación, se tiene que ejercer de manera indefinida, a excepción de cambios o reemplazo decididos por la institución que representa, el cual tiene que ser notificado posteriormente y por escrito. Además, la institución tendrá que ser institucional no pudiendo participar a título personal ni en beneficios personales y no de la colectividad. Además, es fundamental que a través de los consejos locales de seguridad se propongan trabajos para la prevención de la delincuencia, planificando, desarrollando e implementando las acciones necesarias de prevención y administración de la justicia ciudadana.

Con los consejos locales de seguridad se busca un acercamiento de las autoridades policiales y judiciales con la finalidad de encontrar las soluciones pertinentes al tema de la seguridad.





## CONCLUSIONES

1. No se preserva el ejercicio de una justicia pronta, expedita e imparcial que se encuentre comprometida con la sociedad guatemalteca y que contribuya al continuo desarrollo de la Nación y ello no ha permitido que se asegure el Estado de derecho, ni que se conserve la paz social y se alcance el desarrollo equitativo al que aspiran todos los ciudadanos.
2. No se ha proporcionado la adecuada defensa, asesoría y servicios jurídicos especializados para que se asegure el respeto y derecho de los justiciables en particular de los sectores mayormente desprotegidos a través de consejos locales de seguridad y ello no ha permitido el desarrollo de políticas y acciones contribuyentes a la promoción de seguridad ciudadana.
3. No existe un mantenimiento de la seguridad y una convivencia basada en derecho como un elemento esencial en la calidad de vida de la ciudadanía, especialmente en lo referente a la protección de los más débiles y desfavorecidos socialmente y económicamente que son quienes más padecen las consecuencias negativas de la delincuencia.

- 
4. La inexistencia de una regulación legal de los consejos locales de seguridad en la legislación guatemalteca, no ha permitido que se posibilite una proximidad en la administración de justicia ni que se agilice su funcionamiento en el país para que se afronten exitosamente las causas y efectos de la violencia y de la inseguridad que no permiten el bienestar común.



## RECOMENDACIONES

1. El gobierno de Guatemala, tiene que dar a conocer que no se preserva el ejercicio de una justicia pronta, expedita e imparcial con compromiso social y contribuyente al desarrollo nacional, y ello no permite asegurar un Estado de derecho conservador de la paz social, para alcanzar el desarrollo equitativo al cual deben aspirar todos los ciudadanos del país.
2. La población guatemalteca, debe señalar que no existe una adecuada defensa, asesoría y servicios públicos debidamente especializados que aseguren el respeto y derecho de los justiciables de los sectores desprotegidos, ni tampoco están regulados los consejos locales de seguridad y ello no permite el debido desarrollo de políticas y acciones promotores de la seguridad ciudadana.
3. Las autoridades del país, tienen que indicar que no existe un mantenimiento de la seguridad y una conveniencia fundamentada en derecho como elemento para proteger a los desfavorecidos socialmente y económicamente ya que padecen las consecuencias negativas de la delincuencia y de otras conductas antisociales llevadas a cabo en el país.



4. Los diputados del Congreso de la República de Guatemala, deben indicar que se tienen que regular los consejos locales de seguridad, para de esa forma lograr determinar una proximidad en la administración de justicia que permita agilizar su funcionamiento en el país para afrontar las causas y los efectos negativos de los elevados índices de violencia y de inseguridad.



## BIBLIOGRAFÍA

- ACEDEVEDO SOTOMAYOR, Nelson Omar. **Orden y seguridad pública**. Buenos Aires, Argentina: Ed. La Colina, 1989.
- BALBÍN, Carlos Federico. **Tratado de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Bosch, 1976.
- BARRERA GRAF, Jorge. **Diccionario jurídico elemental**. México, D.F.: Ed. Depalma, 1989.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1972.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2009.
- CARRIÓN ACEVEDO, Fernando Manuel. **La inseguridad ciudadana en las comunidades**. México, D.F.: Ed. Impresiones, S.A., 1995.
- CASSAGNE DUVERGER, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. Barcelona, España: Ed. Abeledo Perrot, 2004.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2004.
- CLAVERÍA ARÉVALO, Manuel Alejandro. **Estudios de derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Civitas, 1992.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **Elementos de derecho administrativo**. México, D.F.: Ed. Limusa, 1999.
- GALINDO CAMACHO, Miguel Alexander. **Derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Bosch, 1986.



GAMERO CASADO, Marco Eduardo. **Manual básico de derecho administrativo.** Madrid, España: Ed. Tecnos, 2003.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Alonso Manuel. **Curso de derecho administrativo.** Madrid, España: Ed. Reus, 2000.

LÓPEZ SEGURA, Armando Rafael. **Seguridad pública en Guatemala.** Guatemala: Ed. Universitaria, 1999.

PARADA VÁSQUEZ, José Roberto. **Estudio de derecho administrativo.** Barcelona, España: Ed. Reus, 1984.

RAMÍREZ VÁSQUEZ, Hugo Antonio. **Políticas de bienestar social en Guatemala.** Guatemala: Ed. Fenix, 2002.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **Fundamentos de derecho administrativo.** Madrid, España: Ed. Porrúa S.A., 1990.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio Andrés. **Nuevo derecho administrativo.** Madrid, España: Ed. Ariel, 1989.

VIDAL PERDOMO, Diego Alejandro. **Derecho administrativo.** Madrid, España: Ed. Edersa, 1990.

VILLAR PALASÍ, José Luis. **Principios de derecho administrativo.** Madrid, España: Ed. Reus, 1999.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín Ernesto. **Derecho administrativo.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Tea, 1996.

### **Legislación:**

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



**Ley del Organismo Judicial.** Decreto número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, 1989.

**Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.** Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.