

**APELACION DE SENTENCIA DE AMPARO
EXPEDIENTE 376•90.**

30 de mayo, 1991

Guatemala

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD:

Guatemala, treinta de mayo de mil novecientos noventa y uno. En apelación y con sus antecedentes se examina la sentencia del veinte de noviembre de mil novecientos noventa, dictada por la Corte Suprema de Justicia, en calidad de Tribunal de Amparo, en el amparo interpuesto por Rafael Antonio Lanzas Alvarado contra el Ministro de Trabajo y Previsión Social. El postulante compareció con el patrocinio del Abogado Carlos Rafael Rodríguez-Cerna Rosada.

ANTECEDENTES:

I. EL AMPARO

A) Interposición y autoridad: Fue presentado el veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa ante la Corte Suprema de Justicia.

B) Acto reclamado: La resolución dos mil setecientos sesenta y cinco emitida el veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa por el Ministro de Trabajo y Previsión Social, por la que declaró sin lugar el recurso de reposición que interpuso Rafael Antonio Lanzas Alvarado contra la providencia del cinco de julio del citado año, que no entra a conocer la solicitud en la que pide autorización para trabajar en Guatemala.

C) Violación que se denuncia; El derecho de petición y el derecho al trabajo.

D) Hechos que motivan el amparo: Los hechos que expone el postulante se pueden resumir así:

a) Que ingresó a Guatemala como refugiado, calidad que le fue reconocida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), Misión Guatemala. Se le extendió la "Cédula de Identidad de Refugiado", documento que fue renovado el veintisiete de febrero de mil novecientos noventa por la Dirección General de Migración;

b) Que presentó escrito al Ministerio de Trabajo y Previsión Social solicitando se le otorgara autorización para trabajar en Guatemala a la orden de cualquier patrono. El Ministerio dictó a resolución un mil ochocientos noventa y uno, de fecha cinco de julio de mil novecientos noventa, que dice: "Hágase del conocimiento del señor Rafael Antonio Lanzas Alvarado, que la empresa interesada en utilizar sus servicios personales, deberá presentar el formulario correspondiente debidamente requisitado, y cumplir los requisitos legales y reglamentados";

c) Contra esa providencia interpuso recurso de reposición, el que fue declarado sin lugar mediante providencia dos mil setecientos sesenta y cinco emitida el veinticuatro de septiembre del mismo año, aplicando al caso el "Reglamento para el Trámite y Control de Autorizaciones para la Contratación de Trabajadores de Nacionalidad Extranjera."

d) Interpuso amparo contra la decisión del Ministerio por considerar que se le ha conculcado su derecho de petición al confirmarse una resolución que le exige "un requisito no razonable e ilegal, al obligarme a que un tercero (la empresa interesada en utilizar mis servicios personales), solicite en sustitución mía una autorización para trabajar en Guatemala, con todo lo cual la autoridad pretende convertir una solicitud presentada por una persona individual extranjera para trabajar en Guatemala, en otra cosa muy distinta como lo es, una solicitud presentada por una empresa o patrono para contratarlos servicios de un trabajador extranjero";

e) Expone que su calidad de refugiado está regulada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de mil novecientos cincuenta y uno que fue adoptada y ratificada por Guatemala, y por los artículos 12 inciso f) y 23 de la Ley de Migración y Extranjería. Agrega que en la Convención citada se encuentra reconocido, en el artículo 17, el derecho humano de los refugiados a desempeñar un trabajo remunerado, «que es precisamente el derecho que en este caso se ha violado». Argumenta que tener el status de refugiado no sólo significa tener autorización para residir en un Estado contratante de la Convención, sino que implica poder residir en dicho Estado Contratante en condiciones humanas dignas y con, por lo menos, acceso a los elementales derechos humanos como lo son: la vivienda, el alimento y el vestido, y lógicamente para tener acceso a dichos derechos se necesita poseer recursos económicos... y para agenciarse dichos recursos necesariamente se debe gozar del derecho al trabajo o empleo remunerado en el país de residencia"; y

f) que la resolución contra la que reclama viola asimismo las garantías constitucionales de libertad e igualdad, porque no existe norma alguna que prohíba a los extranjeros solicitar personalmente autorización para trabajar en Guatemala a la orden de cualquier patrono o empresa y, asimismo, al exigir que sea una empresa o patrono quien formule la solicitud en cuestión, implica que sólo éstos pueden ejercer el derecho de petición en tal materia; manifiesta, finalmente, que al exigírsele requisitos notoriamente irrazonables, inconstitucionales e ilegales, se le veda el derecho al trabajo que, según sostiene, no es sólo un derecho sino una obligación social que se le ha impedido cumplir.

E) Uso de recursos: Reposición.

F) Casos de procedencia: invocó los contenidos en los incisos a), b) y e) del artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

G) Leyes violadas: citó los artículos 2o., 4o., 5o., 28, 47 y 101 de la Constitución Política de la República; II, XIV y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

II. TRAMITE DEL AMPARO

A) Amparo provisional: No se otorgó.

B) Tercero Interesado: Licenciado Roberto Rodríguez Casas buenas, en su calidad de Encargado de Misión en Guatemala de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

C) Remisión de los antecedentes: El Ministerio de Trabajo y Previsión Social remitió a la Corte Suprema de Justicia el expediente administrativo cuatrocientos ochenta y nueve diagonal L guión ciento trece diagonal noventa (4891L-113190).

D) Pruebas:

- a) expediente administrativo cuatrocientos ochenta y nueve diagonal L guión ciento trece diagonal noventa (489) L-113190);
- b) fotocopia simple de resoluciones dictadas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social en relación a similares solicitudes resueltas en favor de los peticionarios;
- c) fotocopia del dictamen ciento sesenta y dos emitido por el Consejo Técnico del Ministerio de Trabajo y Previsión Social el cuatro de octubre de mil novecientos noventa;
- d) listado de ciento cincuenta y ocho personas que ostentan la calidad de refugiados y que solicitaron al Ministerio de Trabajo y Previsión Social autorización para trabajar en Guatemala, durante los años mil novecientos ochenta y siete y mil novecientos ochenta y ocho;
- e) fotocopia del oficio ACNU R guión doscientos, trece (ACNUR 213), del veintidós de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, y ciento cincuenta y seis (ACNUR 156), del veintisiete de octubre del mismo año, dirigidos al Ministerio de Trabajo y Previsión Social relacionados con solicitudes para que se conceda permiso de trabajo a refugiados;
- f) informe rendido a la Corte Suprema de Justicia por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social el quince de noviembre de mil novecientos noventa, en que indica los nombres de las personas refugiadas a las que ha otorgado permiso para trabajar en Guatemala de mil novecientos ochenta y seis a mil novecientos ochenta y ocho.

E) Sentencia de primer grado: El tribunal de primer grado al resolver consideró: "... En cuanto a la exigencia de agotar los recursos, siendo la situación jurídica bajo examen de carácter administrativa, el Código de Trabajo, en concordancia con la Ley de lo Contencioso Administrativo, ambos cuerpos legales, en subordinación a la Constitución y a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, establece en el artículo 275 que las resoluciones que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social o sus dependencias dicten, sólo pueden ser impugnadas a través de los recursos de revocatoria y de reposición, ya que precisamente y en su párrafo final prescribe "que transcurrido el término de ocho días sin que el Ministerio haya proferido su resolución, se tendrá por agotada la vía gubernativa y por resuelto desfavorablemente los recursos de revocatoria o de reposición, según el caso". En tal virtud al haber sido declarado sin lugar el recurso de reposición que hizo valer el solicitante contra lo resuelto por la autoridad recurrida, se está en posibilidad jurídica de cumplir con el agotamiento de los recursos establecidos por la ley, en congruencia con el inciso h) del artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Con fundamento en el razonamiento anterior, la Corte concluye en que el amparo es improcedente, lo que así se debe declarar, sin hacer condena en costas.", y en la parte resolutive declara:

1. Deniega el amparo por improcedente.
2. No hace condena en costas. Notifíquese y devuélvanse los antecedentes".

III. DE LA APELACION

El postulante interpuso recurso de apelación.

IV. ALEGATOS EN LA VISTA

Al evacuar la audiencia conferida, además de reiterar lo manifestado en primera instancia, el postulante expresó: a) que en el proceso existe prueba que demuestra plenamente la veracidad de todas y cada una de sus afirmaciones y de las violaciones constitucionales cometidas en su perjuicio por la autoridad reclamada, especialmente a sus derechos de petición y al trabajo; y b) que su caso se basa en la tesis de que no existen en la legislación guatemalteca recursos judiciales por cuyo medio pueda ventilarse adecuadamente el asunto en cuestión, por lo que no comparte el criterio del tribunal de primer grado. Por su parte, Roberto Rodríguez Casas buenas agregó, a lo ya expuesto, que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Guatemala "está convencida de que existen en el presente proceso de amparo extensas argumentaciones de fondo, técnica y científicamente esgrimidas por los abogados auxiliares del interponente del recurso y del organismo que yo represento, las cuales, aunadas a la vasta prueba aportada a este proceso por las partes recién mencionadas, demuestran plenamente las violaciones constitucionales, de convenciones y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por Guatemala y con preeminencia sobre el derecho interno, de leyes ordinarias vigentes, e incluso de reglamentos, que ha cometido la autoridad impugnada al proferir la resolución que motivó la presentación del presente amparo", razón por la que, indica, al no haber sido consideradas ninguna de las argumentaciones y pruebas aportadas por la Corte Suprema de Justicia, solicita que en esta instancia se revoque el fallo apelado y se dicte la sentencia que en derecho corresponde. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social manifestó que conforme con la literal h) del artículo 10 de la Ley constitucional de la materia, debe hacerse uso de los recursos establecidos por la ley para ventilar adecuadamente la cuestión previamente a acudir al amparo, lo que en el presente caso no ha ocurrido toda vez que, a su juicio, según lo preceptuado por los artículos 8 y 9 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el interponente debía agotar dicho recurso, por lo que, a su parecer lo resuelto por el tribunal de primer grado se encuentra ajustado a derecho. El Ministerio Público no presentó alegato.

CONSIDERANDO:

- I -

Que el amparo, como garantía la constitucional contra la arbitrariedad, extiende su procedencia a todo ámbito siempre que los actos, resoluciones o disposiciones de la autoridad lleven implícita una amenaza, restricción o violación de los derechos que la Constitución y las leyes reconocen a la persona. En ese sentido, las disposiciones legales referentes al amparo deben interpretarse en forma extensiva para lograr la adecuada protección de los derechos humanos y el eficaz funcionamiento de las defensas del orden constitucional.

- II -

Que en el caso que se examina, Rafael Antonio Lanzas Alvarado compareció ante el Ministro de Trabajo y Previsión Social a solicitar que se le otorgara permiso para trabajar en el país a la orden de cualquier patrono o empresa particular, invocando su "status" de refugiado. El citado

Ministerio dictó providencia en la que indica que la empresa interesada en contratar sus servicios debe presentar el formulario debidamente requisitado", lo que significa que el Ministerio exige que otra persona presente la solicitud. Esa decisión administrativa se mantuvo al declarar sin lugar el recurso de reposición que interpuso el interesado. Al analizar las actuaciones se establece que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social no resolvió sobre el fondo del asunto que le fue presentado, por cuanto que no accedió a la petición, y tampoco la denegó, sino que exigió que un tercero gestionara por el solicitante haciendo nugatorio el derecho de petición. Efectivamente, uno de los elementos que integran el derecho de petición es la congruencia que debe existir entre la resolución y el petitorio, de manera que no es jurídicamente válido que la autoridad decida sobre cuestiones distintas a las que el particular ha formulado en su solicitud. El artículo 28 constitucional dice: "Los, habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley." La norma obliga a recibir la petición para su debido examen y a emitir una resolución ajustada a derecho, no en forma arbitraria. En consecuencia, la actuación del órgano administrativo en este caso, lleva implícita la violación a un derecho inherente al postulante de este amparo.

-III-

Que Rafael Antonio Lanzas Alvarado se encuentra en Guatemala con el "status" de refugiado, extremo que se desprende de las propias actuaciones administrativas y se evidencia con la exposición que durante la tramitación de este amparo formuló el tercero, Licenciado Roberto Rodríguez Casas buenas en su carácter de Encargado de la Misión en Guatemala de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y por la Licenciada Carmen Rosa De León Escribano, en su calidad de Presidenta de la Comisión Especial de Atención a Refugiados, lo cual obliga a examinar las consecuencias que dimanar de la situación jurídica del postulante. Sobre este aspecto debe considerarse que Guatemala se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, celebrada en Ginebra, Suiza, el veintiocho de julio de mil novecientos cincuenta y uno, y al Protocolo del Estatuto de los Refugiados suscrito en Nueva York, el treinta y uno de enero de mil novecientos sesenta y siete, tratados ambos aprobados por el Decreto Ley 34-83. De conformidad con los Instrumentos internacionales referidos, refugiado es la persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país...". A su vez; la ley de Migración y Extranjería (Decreto Ley 22-86) establece en el artículo 23 que "Se consideran refugiados los extranjeros a quienes las autoridades competentes les confieran ese status de conformidad con los convenios internacionales ratificados por Guatemala". El artículo 17, numeral 1), de la Convención mencionada con anterioridad dice: "En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de los Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros." El mismo artículo establece, en el numeral 3) que "los Estados contratantes examinarán benévolamente la asimilación, en lo concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales..." Al analizar el acto impugnado se establece que la autoridad administrativa no hizo aplicación de los preceptos contenidos en los Tratados antes indicados, sino que se basó en el Reglamento para el Trámite y Control de Autorizaciones para la Contratación de Trabajadores de Nacionalidad Extranjera que, en todo caso, tampoco podía aplicarse a la situación planteada, porque no se estaba en presencia de un patrono que solicitara contratar trabajadores extranjeros, sino de una persona que solicitaba autorización para trabajar con cualquier patrono o empleador, esto es, que una vez autorizada para trabajar buscaría empleo. La única limitación está prevista en el artículo 6 de la citada Convención que dice: "A los fines de

esta Convención la expresión 'en las mismas circunstancias significa que el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se le exigiría si no fuese refugiado (y en particular los referentes a la duración ya las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un refugiado.' Resulta innecesario señalar que los tratados antes mencionados son de superior jerarquía que las disposiciones reglamentarias que aplicó el Ministerio. Lo procedente era que el órgano administrador tramitara la solicitud enmarcándola dentro de las disposiciones de los tratados referentes al Estatuto de los Refugiados, aprobados por Guatemala. Las consideraciones anteriores llevan a la conclusión que el amparo interpuesto es procedente, porque el acto administrativo impugnado contraviene al derecho humano al trabajo de los refugiados, garantizado por el artículo 101 de la Constitución Política de la República y por la Convención y el Protocolo antes citados.

-IV-

En la sentencia de primer grado se deniega el amparo porque el postulante no agotó los recursos establecidos en la ley, refiriéndose, sin decirlo expresamente, al contencioso administrativo. Sobre el particular, esta Corte considera que el postulante no estaba obligado a presentar más recursos administrativos, por cuanto que -según ya se indicó el Ministerio de Trabajo y Previsión Social no decidió sobre el fondo de la petición del interesado, de manera que no existe una resolución que pueda impugnarse por la vía contencioso administrativa, porque es obvio que, desde un principio, se restringió el derecho de petición del particular y esa sola transgresión de la autoridad, legítima al agraviado para acudir al amparo.

-V-

Conforme el artículo 45 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, cuando el amparo se declare procedente la condena en costas a la autoridad reclamada es obligatoria, pero puede ser exonerada si a juicio del Tribunal la autoridad ha actuado de buena fe, circunstancia que, a criterio de esta Corte, concurre en este caso por lo que procede exonerar de esa carga al Ministerio responsable.

CITA DE LEYES:

Las citadas y los artículos 44, 46, 268 y 272 inciso c) de la Constitución Política de la República; lo., 2o., 3o., 6o., 7o., So., 42, 44, 45, 60, 61, 63, 64, 66, 67 y 185 de la ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; 12 inciso f) y 23 de la Ley de Migración y Extranjería (Decreto ley 22-86); 141 y 143 de la Ley del Organismo Judicial (Decreto 2-89 del Congreso de la República y sus reformas); y 17 de las Disposiciones Reglamentarias y Complementarias 1-59 (Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad).

POR TANTO:

La Corte de Constitucionalidad, con fundamento en lo considerado y leyes citadas, declara: I) revoca la sentencia venida en grado y al resolver conforme a derecho: a) otorga amparo a Rafael Antonio Lanzas Alvarado, a quien restablece en la situación jurídica afectada y, en consecuencia, el acto reclamado no le obliga; b) deja sin efecto, en cuanto al interponente, la resolución dos mil setecientos sesenta y cinco (2765) del veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa, emitida por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por la que declaró sin lugar el recurso de reposición contra la providencia un mil ochocientos noventa y uno (1891) del cinco de julio del mismo año, que obra en el expediente cuatrocientos noventa y ocho diagonal L guión ciento trece

diagonal noventa (498/L-1 13/90), promovido por Rafael Antonio Lanzas Alvarado; c) ordena a la autoridad responsable que dicte a resolución por la que se conceda a Rafael Antonio Lanzas Alvarado, a autorización que solicita para trabajar en Guatemala; d) conmina a la autoridad responsable para que dentro de tres días de recibido el expediente y la ejecutoria de este fallo dé cumplimiento a lo resuelto, bajo apercibimiento que, e n caso de incumplimiento, incurrirá en multa de un mil quetzales, sin perjuicio de las demás responsabilidades legales; y 11) No hay especial condena en costas. Notifíquese y con certificación de lo resuelto devuélvanse los antecedentes.

ADOLFO GONZALEZ RODAS, PRESIDENTE.

JORGE MARIO GARCIA LAGUARDIA, MAGISTRADO.

EPAMINONDAS GONZALEZ DUBON, MAGISTRADO.

GABRIEL LARIOS OCHAITA, MAGISTRADO.

JOSEFINA CHACON DE MACHADO, MAGISTRADO.

RONAN ROCA MENENDEZ, MAGISTRADO.

CARLOS ENRIQUE REYNOSO GIL, MAGISTRADO.

RODRIGO HERRERA MOYA, SECRETARIO GENERAL.