



Recopilación jurisprudencial

# DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO



IURIS taller

24 de abril de 2018

*Lic. Juan Pablo Gramajo Castro*

---

*Todas las sentencias son de la Corte de Constitucionalidad*

## ASPECTOS GENERALES APLICABILIDAD DE PRINCIPIOS DEL DERECHO PENAL

**Expediente 3337-2015**

**7 de enero de 2016**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20160107-0000-3337-2015>

La Constitución Política de la República de Guatemala no reconoce en forma expresa principios o elementos que, en la configuración del derecho administrativo sancionador, deban observarse; sin embargo, es evidente la necesidad de regular la facultad sancionadora de la administración con el fin de evitar la arbitrariedad en su actuación y de hacer prevalecer, ante esta, los derechos fundamentales reconocidos por la Ley Suprema. En ese orden de ideas, ha sido criterio reiterado en jurisprudencia y doctrina la imperativa aplicación de los principios que limitan aquella potestad, propios de derecho penal, al derecho administrativo sancionador –aunque con ciertos matices–, por cuanto ambos órdenes forman parte del ejercicio de la actividad punitiva estatal.



## Expediente 2810-2014

20 de agosto de 2015

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20150820-0000-2810-2014>

...el *ius puniendi* se dirige a la protección de valores e intereses de importancia para la sociedad, es decir, la tutela de determinados bienes jurídicos, como se anotó en sentencia de cuatro de octubre de dos mil once, expediente 4274-2009: “[...] *no pasa desapercibido para esta Corte que en un Estado democrático, conforme a la garantía del principio de legalidad en materia penal (artículo 17 constitucional), corresponde al Poder Legislativo la emisión de la normativa que determina qué conductas deben ser calificadas como delitos o faltas por lesionar o amenazar bienes jurídicos esenciales para garantizar una pacífica convivencia social, estableciendo también la pena a imponer como consecuencia sobreviniente ante su consumación [...].*” De ahí que el fin de prohibir una determinada conducta, tipificándola como delito, falta o infracción administrativa, y prever una sanción pecuniaria aplicable en caso de su consumación, no sea que el Estado se agencie de fondos, sino que el infractor sancionado no vuelva a atentar contra el bien jurídico tutelado (es lo que da contenido al concepto de “*prevención especial*”, que no es sino la readaptación social y reeducación a que alude el artículo 19 constitucional, cuyo texto recoge “*los principios rectores que en el sistema jurídico nacional han de regir el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado*”, sentencias de once de diciembre de dos mil catorce, expediente 576-2014, y dieciséis de junio de dos mil quince, expediente 5899-2014). Más aun, en su configuración abstracta, es decir, de orden normativo, la sanción prevista busca incidir en la colectividad, de manera que se refuerce en esta la confianza acerca de la efectividad del ordenamiento jurídico; en otras palabras, persigue afianzar la inviolabilidad del orden de valores que el sistema legal tutela, precisamente, mediante el ejercicio de la potestad punitiva del Estado (es lo que da contenido a la “*prevención general*”).

Lo indicado tiene especial trascendencia para el asunto que se resuelve, en tanto, como ha sido señalado, la materia en la que se engloba la normativa cuestionada es la propia del Derecho Administrativo sancionador, referido al “*conjunto de acciones u omisiones que, dada su confrontación con el ordenamiento legal, acarrearán una lesión de menor relevancia –en comparación con aquellas conductas calificadas como delitos– al correcto desempeño de la función administrativa, a la prestación efectiva de los servicios públicos y, en suma, a la obligación de acatamiento que reside en los administrados respecto de las disposiciones legales, los mandatos u ordenanzas que han de regir su proceder para asegurar la plena convivencia en sociedad*”, según se explicó en sentencia de diez de diciembre de dos mil ocho, expedientes acumulados 3171-2006 y 3221-2006. Asimismo, en el fallo de mérito se agregó: “[...] *el derecho administrativo sancionador, originado de la potestad punitiva del Estado –como sucede con el derecho penal–, debe observar los principios que informan su contenido para así velar por el respeto de las garantías esenciales reconocidas a los administrados y, a la vez, evitar la arbitrariedad de la administración. De esa cuenta, la Constitución no reconoce en forma expresa principios o elementos que en su configuración deban observarse; sin embargo, es evidente la necesidad de restringir aquella facultad sancionadora, con el fin último de hacer prevalecer, ante esta, los derechos fundamentales reconocidos por la ley suprema. En ese orden de ideas, ha sido criterio reiterado en jurisprudencia y doctrina la imperativa aplicación de los principios que limitan aquella potestad, propios de derecho penal, al derecho administrativo sancionador, por cuanto ambos órdenes forman parte del ejercicio de la actividad punitiva estatal, dentro de los cuales el principio de legalidad se revela con marcada preponderancia a efecto de impedir la vulneración de los derechos y libertades recogidos en el texto constitucional.*” Criterio previamente recogido en sentencia de nueve de enero de dos mil siete, expediente 758-2004.



En tal sentido, como parte del ejercicio del *ius puniendi*, el Derecho Administrativo sancionador ha de sujetarse a los límites que la Constitución impone a aquel, habiendo destacado la jurisprudencia nacional, entre otros, los siguientes: “*legalidad, tipicidad, derecho de defensa, irretroactividad, culpabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, non bis in idem, intimación, imputación*”. Son contestes, en cuanto a tales límites a la potestad punitiva del Estado, las sentencias de siete de noviembre de dos mil cinco, expediente 1353-2005; veintiocho de noviembre de dos mil cinco, expedientes acumulados 878-2005 y 879-2005; veintinueve de agosto de dos mil seis, expediente 2118-2005; tres de octubre de dos mil doce, expediente 4874-2011; veintisiete de noviembre de dos mil doce, expediente 1396-2011; doce de diciembre de dos mil trece, expediente 2983-2013, y veintiocho de agosto de dos mil catorce, expediente 3297-2013.

En lo que atañe concretamente a la proporcionalidad como límite al poder punitivo estatal, en la citada sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil cinco, expedientes acumulados 878-2005 y 879-2005, se indicó: “[...] *este principio exige al legislador definir tipos sancionatorios idóneos para la protección de los bienes jurídicos que pretende tutelar. La proporcionalidad implica, además, un juicio de idoneidad del tipo penal. Así, ante la existencia de bienes jurídicos constitucionales, el legislador tiene la obligación de definir el tipo penal de manera tal que en realidad proteja dicho bien constitucional. Además, implica que el operador disciplinario [en referencia al Derecho Administrativo sancionador en su noción de Derecho Disciplinario], al imponer la sanción aplicable al acto reprochado, debe observar que esta corresponda a la gravedad de la falta cometida, conforme a la graduación de la sanción y a los criterios que fije la ley, es decir, el principio de proporcionalidad exige al juzgador un juicio de idoneidad del tipo penal, en el cual la gradación, en abstracto y en concreto, de la sanción, debe hacerse de acuerdo con la gravedad del injusto, y el grado de culpabilidad; [...]*.” Asimismo, en el fallo de nueve de enero de dos mil siete, expediente 758-2004, se consideró que la sanción prevista “*ha de ser razonable y proporcional, para evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición.*”

Todo lo expuesto, incluidas las citas de distintas resoluciones, tiene por objeto denotar los elementos que, extraídos de la argumentación contenida en el planteamiento, pueden ser objeto de análisis en el asunto que se resuelve, en tanto corresponden con los fines, contenido y alcances del Derecho Administrativo sancionador, dada la naturaleza de la normativa impugnada.

#### **Expediente 2707-2007**

**24 de septiembre de 2009**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20090924-0000-2707-2007>

La postulante aduce que los principios propios del proceso penal relativos al *in dubio pro reo* y a la presunción de inocencia no tienen aplicación en el procedimiento instado para la imposición de sanción de cierre temporal de establecimiento comercial por infracción tributaria, lo que conlleva que la autoridad impugnada incurrió en errónea interpretación de la ley al fundar su resolución en tales principios.

Ante ello, cabe indicar que el procedimiento mediante el cual se tramita la solicitud de imposición de sanción por infracción tributaria tiene por objeto específico determinar si el contribuyente ha incurrido o no en la conducta tipificada en la ley tributaria como infracción,



para así, de ser el caso, concluir en la procedencia o no de imponer la sanción regulada legalmente como consecuencia sobreviniente ante la comisión de aquella conducta. En ese sentido, es claro que el procedimiento de mérito no configura un proceso penal, cuyos fines se encuentran regulados en el artículo 5 del Código Procesal Penal y que se centran en la averiguación de un hecho señalado por la ley como *delito o falta*.

Ahora bien, es necesario resaltar que cuando la administración tributaria requiere al órgano jurisdiccional la imposición de sanción por infracción tributaria lo que reclama es, precisamente, la actuación de la potestad sancionadora del Estado, persiguiendo que éste reprima una conducta considerada lesiva para el correcto ejercicio de la función administrativa y, específicamente, para la adecuada obtención de los recursos necesarios para el cumplimiento de los fines que el orden legal impone al Estado y sus órganos. De esa cuenta, dicho procedimiento responde a la naturaleza del Derecho Administrativo Sancionador, deviniendo aplicables, en lo pertinente, los principios atinentes de Derecho Procesal Penal, pues en ambos la pretensión se dirige a hacer efectivo el *ius puniendi*.

En conclusión, principios como la presunción de inocencia y el *in dubio pro reo* deben ser estrictamente observados por el órgano jurisdiccional respectivo en ambos tipos de procedimiento, pues con ellos se asegura el respeto y observancia de los derechos fundamentales –no se impondrá sanción, penal o administrativa, sin prueba legítima y suficiente que demuestre, sin lugar a dudas fundadas, la responsabilidad de la persona en la comisión de la conducta reprochada–, revistiendo verdaderas garantías ante la amenaza de afectación que pueda resultar del ejercicio del poder punitivo del Estado.

#### **Expediente 5-2008**

***Voto razonado magistrado Juan Francisco Flores Juárez***

**28 de marzo de 2008**

**<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20080328-0000-5-2008>**

***Disensos en igual sentido: 1342-2006, 3510-2007, 1116-2007, 1968-2007, 1338-2007, 221-2007, 2952-2007, 3671-2007, 1383-2007, 3110-2007, 586-2010 (todos de inconstitucionalidad en casos concretos)***

En cuanto al procedimiento sancionador, es necesario señalar que los ordenamientos jurídicos deben establecer mecanismos de reacción frente al incumplimiento de las normas jurídicas por parte de los ciudadanos, debiéndose establecer dentro de los sistemas jurídicos los límites, ámbitos de aplicación y la autoridad competente para la imposición de las sanciones que el incumplimiento producirá. Estos procedimientos deben reunir características especiales que permitan la debida defensa del administrado y le posibilitan a ejercer todas las acciones que estime necesarias para la garantía de sus derechos. Respecto de éste señala Roser Martínez Quitante al referirse a “La actividad administrativa sancionadora”, que todo sistema administrativo sancionador debe contener como mínimo las garantías que ofrece el sistema penal. De esa cuenta señala la autora precitada que deberán respetarse por lo menos: **a)** el principio de legalidad: el cual comporta la exigencia de una ley habilitante para el establecimiento de infracciones y sanciones en esa materia; **b)** principio de irretroactividad: el cual sólo permitirá la aplicación de las disposiciones sancionadoras en vigor en el momento de producirse los hechos que constituyan la infracción administrativa; **c)** principio de tipicidad: la norma creadora de la infracción y de la sanción debe describir en forma precisa las conductas concretas que pueden llegar a ser sancionadas y el carácter de la sanción que pueda recaer; **d)** el principio de culpabilidad o responsabilidad; el cual establece



que únicamente deben ser sancionadas las personas que resulten causantes de la acción o la omisión que suponga la conducta ilícita, siempre que no se den las circunstancias que alteren su capacidad de obrar y siempre que hayan tenido conciencia de los hechos a título intencional o culposos; e) el principio de proporcionalidad de la sanción; el cual busca una adecuación entre la gravedad y repercusión de los hechos ilícitos y la sanción que se establezca limitando la discrecionalidad administrativa en ese campo, para lo cual deben tomarse en cuenta criterios reiterados doctrinariamente, entre los que se encuentran, la existencia de intencionalidad o reiteración, la gravedad y trascendencia de los perjuicios causados, reincidencia por comisión en un plazo establecido de más de una infracción de la misma naturaleza; esfuerzos realizados por el infractor para eliminar o atenuar las consecuencias de la infracción, y f) *non bis in ídem*: que prevé la imposibilidad de imponer por los mismos hechos dos o más sanciones administrativas.

Finaliza Martínez Quitante afirmando que los procedimientos sancionadores pueden ser de dos tipos: generales o simplificados, lo que dependerá del tipo de sanción a imponer ya que éste último se podrá utilizar cuando existan infracciones que puedan ser calificadas como leves, y por ende, susceptibles de ser sancionadas a través de plazos reducidos y procedimientos sumarios; sin embargo, en ambos debe tenerse presente una separación entre la fase de instrucción y la sancionadora, la cual puede encomendarse a órganos distintos a efecto de buscar imparcialidad en la resolución que se emita, debiéndose tomar en cuenta un período de prueba en el cual corresponderá a la administración la carga de la prueba para demostrar que el administrado incumplió un deber ante ella y no será el imputado quien deba probar que no cometió el hecho. Una vez superadas estas etapas podrá dictarse la resolución en la que se decida lo referente a la sanción.

El autor Santiago Ibáñez Marsilla señala que las finalidades del procedimiento administrativo y del sancionador-administrativo son distintas, así como las obligaciones del administrado, pues en el caso de presentarse la administración tributaria a verificar el cumplimiento de obligaciones de esta índole, el particular debe facilitar la información que posee, *so pena* de obstruir las tareas de la administración o resistirse a esta labor; dentro de esta colaboración podría brindar datos que puedan servir para inculparle en el sancionador, por ello estima el autor relacionado que es necesario distinguir el procedimiento administrativo del sancionador pues en este último no podrán utilizarse aquellas pruebas obtenidas en las actuaciones de comprobación, de las que resulte la autoinculpación del obligado tributario, pues el perjudicado podría impugnarlas por lesión a las garantías que en este procedimiento ha de brindársele como es el derecho de no declarar contra sí mismo.

Con relación al procedimiento administrativo sancionador pueden citarse algunas sentencias dentro de las que se encuentran la ciento cuarenta y seis / mil novecientos noventa y cuatro (146/1994) de doce de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, del Tribunal Constitucional Español la cual señala que: “...los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, si bien la recepción de los principios constitucionales del orden penal por el Derecho administrativo sancionador no puede hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza...” La doctrina contenida en la sentencia relacionada reitera la establecida en el fallo dieciocho / mil novecientos ochenta y uno del citado Tribunal.

---



Por otra parte en el fallo setenta y seis / mil novecientos noventa (76/1990) de veintiséis de abril de mil novecientos noventa, del Tribunal referido, se estableció que: “...*En efecto, no puede suscitar ninguna duda que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas en general o tributarias en particular, pues el ejercicio del ius puniendi en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta: que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio...*”.

---

## PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y TIPICIDAD

**Expediente 3337-2015**

**7 de enero de 2016**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20160107-0000-3337-2015>

...esta Corte advierte que el artículo 17 de la Ley Suprema, al establecer que no son punibles las acciones u omisiones que no estén calificadas como delito o falta y penadas por ley anterior a su perpetración, alude al principio de legalidad de las sanciones que exige la determinación precisa de las penas, castigos que pueden ser impuestas por las autoridades en ejercicio del poder punitivo estatal. Su ámbito de aplicación no se restringe a los asuntos penales, sino que tiene plena validez en todo el campo de la actividad punitiva de la administración pública, pues la ausencia de reglas y principios propios que rijan el ámbito sancionatorio del Estado implica que los principios y las garantías sustanciales y procesales del Derecho Penal General sean aplicables *mutatis mutandi* al derecho administrativo sancionador; entre ellos el de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme el cual nadie puede ser castigado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la penalidad correspondiente.

De esa cuenta, se denota que la prohibición de imponer sanciones si no es conforme a normas sustanciales previas que las determinen, resulta extensiva a todos los procedimientos administrativos en los que se pretenda tal aplicación (tales como el correctivo, el disciplinario o de policía administrativa). Además, el correctivo administrativo, como respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración pública, entre otros, es consecuencia concreta del poder punitivo del Estado, por lo que debe responder a criterios que aseguren los derechos de los administrados, lo que exige que la sanción esté contemplada en una norma de rango legal –reserva de ley–, y la disposición que la contenga debe determinar con claridad el castigo o, por lo menos, permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto.

En otros términos, la previa tipificación de la descripción legal de una conducta específica a la que se vincula una corrección administrativa, resulta indispensable como garantía del principio de legalidad, a efecto de controlar la arbitrariedad judicial y administrativa.



Lo anterior no significa que los principios del derecho penal se apliquen exactamente de la misma forma en todos los ámbitos en donde se manifiesta el poder punitivo del Estado, toda vez que entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias importantes. Así, a diferencia del derecho penal, estos no sólo no afectan la libertad física u otros valores, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones que tienen determinados deberes especiales; los principios de tipicidad y legalidad no tienen la misma rigurosidad exigible en aquella materia, pues en el derecho administrativo sancionador se admiten los tipos “*en blanco*” o no autónomos, en donde la tipicidad se obtiene de la lectura de varias normas que deben ser integradas sistemáticamente para establecer exactamente en qué consiste la conducta proscrita. Aun así, el comportamiento reprochable debe estar precisado inequívocamente, como también el castigo correspondiente, a fin de garantizar, a su vez, el principio de seguridad jurídica, que permita predecir, con cierto grado de certeza las conductas que constituyen una infracción y la punición correspondiente.

Es decir, el principio de legalidad exige: **a)** que el señalamiento de la acción prohibida y la sanción correlativa emane directamente del legislador, debiendo, consecuentemente, estar fundamentadas en ley, por lo cual, no puede transferirse a la administración pública una facultad abierta en esta materia; **b)** que este señalamiento sea previo a la comisión del ilícito que determine la imposición de la sanción, y **c)** que esta se determine no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable, aunque esto no impide que el legislador diseñe mecanismos que permitan su gradación, como el señalamiento de topes máximos o mínimos.

En sentido similar se pronunció este tribunal en sentencias de veintiocho de noviembre de dos mil cinco, nueve de enero de dos mil siete y diez de diciembre de dos mil ocho, dictadas en los expedientes acumulados 878 y 879-2005, 758-2004 y los acumulados 3171 y 3221-2006.

La exigencia constitucional no sólo determina la necesidad de que las infracciones administrativas encuentren sustento en una ley ordinaria, sino que esta, al establecer los elementos objetivos y subjetivos de la conducta prohibida, no genere inseguridad, de suerte que para el administrado exista la certeza de que su calificación y punición no quedará a la absoluta reserva de la administración, originando duda e incertidumbre y, sobre todo, permitiendo un actuar arbitrario de esta, contrario al mandato contenido en el artículo 2º de la Constitución, el que se determina como deber del Estado, la garantía de seguridad a los habitantes, valor que, en su acepción de seguridad jurídica, el ordenamiento está llamado a observar.

Es decir que este principio se manifiesta en la existencia de un poder reglado en la administración, de tal forma que constituye un límite a la libre apreciación de los hechos por parte de esta. Por ende, el control de las normas que le atribuyen potestades discrecionales a la administración debe llevarse a cabo por medio de su contraste con el principio de legalidad, los cuales obligan al legislador a regular el ámbito de su actuación, pues ello constituirá no sólo el límite, sino la fuente de su función. Tal obligación surge porque los preceptos normativos no logran prever todos los supuestos posibles, por ello la autoridad administrativa está facultada para actuar dentro de cierto margen de discrecionalidad, debiendo tener en cuenta las circunstancias o criterios que determinan tal margen, los cuales están establecidos en la ley, en virtud que de ello depende que esa discrecionalidad no se transforme en arbitrariedad.



**Expediente 5319-2014**

**15 de julio de 2015**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20150715-0000-5319-2014>

Respecto al principio relacionado, este Tribunal ha sostenido que el artículo 17 de la Constitución, al establecer que no son punibles las acciones u omisiones que no estén calificadas como delito o falta y penadas por ley anterior a su perpetración, alude al principio de legalidad de las sanciones que exige la determinación precisa de las penas, castigos o sanciones que pueden ser impuestas por las autoridades en ejercicio del poder punitivo estatal. Su ámbito de aplicación no se restringe a los asuntos penales, sino que tiene plena validez en todo el campo de la actividad punitiva de la Administración Pública, pues la ausencia de reglas y principios propios que rijan el ámbito sancionatorio del Estado implica que los principios y garantías sustanciales y procesales del Derecho Penal General sean aplicables *mutatis mutandi* al derecho administrativo sancionador, entre ellos el de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme el cual nadie puede ser sancionado administrativamente, sino de conformidad con normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la sanción correspondiente.

De esa cuenta, se denota que la prohibición de imponer sanciones, si no es conforme a normas sustanciales previas que las determinen, resulta extensiva a todos los procedimientos administrativos en los que se pretenda dicha imposición (tales como el correctivo, el disciplinario y el de policía administrativa). Por tanto, debe responder a criterios que aseguren los derechos de los administrados, lo que exige que la sanción esté contemplada en una norma de rango legal –reserva de ley–, y la norma que la contenga debe determinarla con claridad, o por lo menos permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto. Igualmente, ha de ser razonable y proporcional, para evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición. En otros términos, la previa tipificación de la sanción administrativa resulta indispensable como garantía del principio de legalidad. Entonces, la finalidad del principio de legalidad de las sanciones (que justifica su adopción constitucional en el artículo 17 del Magno Texto) consiste en garantizar la libertad de los administrados y controlar la arbitrariedad judicial y administrativa mediante el señalamiento legal previo de las penas aplicables.

Lo anterior no significa que los principios del derecho penal se apliquen exactamente de la misma forma en todos los ámbitos en donde se manifiesta el poder sancionador del Estado, ya que entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias importantes. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física u otros valores de tal envergadura, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones que tienen determinados deberes especiales; por ello, los principios de tipicidad y legalidad no tienen la misma rigurosidad exigible en materia penal, pues en el derecho administrativo sancionador se admiten los tipos penales “en blanco” o no autónomos, en donde la tipicidad se obtiene de la lectura de varias normas que deben ser analizadas sistemáticamente para establecer exactamente en qué consiste la conducta proscrita. Aun así, el comportamiento sancionable debe estar precisado inequívocamente, como también la sanción correspondiente. Es decir, el principio de legalidad de las sanciones exige: a) que el señalamiento de la sanción emane directamente del legislador, entonces, las sanciones



administrativas deben estar fundamentadas en ley, por lo cual, no puede transferirse a la Administración Pública una facultad abierta en esta materia; b) que este señalamiento sea previo al momento de la comisión del ilícito y también al acto que determine la imposición de la sanción; y c) que la sanción se determine no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable, aunque esto no impide que el legislador diseñe mecanismos que permitan la gradación de la sanción, como el señalamiento de topes máximos o mínimos. (Los argumentos anteriores fueron expresados por esta Corte en la sentencia dictada el nueve de enero de dos mil siete, en el expediente 758-2004).

Con fundamento en la tesis expuesta, al examinar la disposición objetada, se advierte que la misma no contraviene el principio de legalidad de las infracciones y sanciones, propio del derecho administrativo sancionador en los procedimientos de policía administrativa, pues la sanción a imponer (contenida claramente en dicha norma) emana directamente del legislador, su señalamiento es previo al momento de la comisión del acto que determina la imposición y, por derivación de la propia disposición, la conducta objeto de sanción se encuentra tipificada en una norma reglamentaria preexistente (artículo 53, literal a) del reglamento de la ley).

Aquí es importante acotar que para efectivizar los principios de tipicidad y legalidad en el derecho administrativo sancionador, es imprescindible que, como ya se señaló, la sanción se encuentre prevista en la ley –tal como sucede en el caso concreto–; sin embargo, la conducta infractora objeto de la misma puede estar regulada en un reglamento, atendiendo a que tales principios no tienen la misma rigurosidad exigible en materia penal, por lo que se admiten los tipos penales “*en blanco*” o no autónomos, pero debiendo el comportamiento sancionable, estar precisado inequívocamente (como en este caso).

---

### PRINCIPIO DE *NON BIS IN IDEM*

**Expediente 3077-2006**

**25 de abril de 2007**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:3077-2006-0000>

Con el objeto de evitar enjuiciamientos paralelos, este Tribunal considera que debió determinarse previamente el hecho a nivel de un procedimiento administrativo disciplinario en el que eventualmente se hubiese podido imponer una sanción y, derivado de la decisión que se asumiere en este procedimiento, se pudiera diferir el asunto a los órganos correspondientes, si el hecho determinado constituía o no ilícito penal. Empero, como ello no ocurrió así, y teniendo en cuenta que el inadecuado proceder de parte del Colegio de Médicos y Cirujanos de Guatemala fue el que posibilitó tal enjuiciamiento paralelo, la propia incongruencia de las decisiones que se asumieron como consecuencia de tales investigaciones paralelas evidencian infracción del principio *non bis in idem*, aplicable también en materia administrativa sancionatoria, en su dimensión procesal o formal, esto es: la imposibilidad de tramitar un procedimiento sancionador cuando ya se esté tramitando un procedimiento penal, según la regla de preferencia de la autoridad judicial penal sobre la administrativa, para el caso de que los hechos puedan ser no sólo constitutivos de infracción administrativa, sino también delito de acuerdo con la legislación penal (Castro Loria, Juan Carlos. Derecho Administrativo sancionador y garantías constitucionales. Editorial Jurídica FPDP, San José, dos mil seis <2006>, página ciento dieciséis <116>). Lo último también ha sido así entendido por el Tribunal Constitucional Español, que en la sentencia STC2 guión un mil novecientos ochenta y uno <STC2-1981>, ha determinado que: “el principio general del derecho conocido



por non bis in idem supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones –administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento” (Ibid, página ciento diecisiete <117>).

**Expediente 3020-2015**

**4 de abril de 2016**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20160404-0000-3020-2015>

...aun cuando el principio de “non bis in idem” puede ser aplicado de manera supletoria en el derecho administrativo sancionador, a efecto de restringir la facultad sancionadora de la autoridad; en el presente caso, no se produce la conculcación referida, ya que no se están imponiendo dos sanciones por la comisión del mismo hecho, como erróneamente lo refiere el accionante, ello debido a que el seguro de caución no es una sanción o pena administrativa, sino constituye una previsión para garantizar el resarcimiento de los posibles daños que se pudieran ocasionar y, por su parte, la sanción dispuesta es un castigo impuesto, como pena, por la comisión de una infracción

**Expediente 4711-2011**

**22 de marzo de 2012**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:4711-2011-0000>

...resulta imperativo, extractar lo que este Tribunal Constitucional resolvió en la sentencia de dos de septiembre de dos mil once, dictada dentro del expediente tres mil seiscientos cuatro – dos mil diez (3604-2010), que se pronunció sobre los requisitos necesarios para evidenciar la única persecución y cuando existe doble o múltiple, y para el efecto, se resume:

*‘...En materia procesal penal la única persecución se establece en la parte general de las garantías procesales, en el artículo 17 del Código Procesal Penal, dado que se refiere a la estabilidad de los fallos y específicamente a la institución de cosa juzgada, lo que se basa en la presunción absoluta de exactitud de la resolución emitida y la intangibilidad que la misma produce, así como del efecto negativo de impedir una nueva persecución penal por un mismo hecho a la persona que ya fue juzgada, con ello no sólo se protege la estabilidad de la sentencia, sino la libertad individual del sujeto que ya fue juzgado. Según su regulación, en la legislación guatemalteca los términos que configuran el principio de non bis in idem son la doble persecución y un mismo hecho. La norma así estructurada, implica dos aspectos que la teoría aborda de la siguiente manera: 1) respecto de la doble persecución penal indica que es esa la alocución correcta, a cambio de las que utilizan normativas de otros países de doble encausamiento, doble persecución judicial, doble procesamiento, que fundamenta la finalidad de proteger a los ciudadanos de las restricciones que implica un nuevo proceso penal cuando otro sobre el mismo objeto está en trámite o ha sido agotado. La regla es de esa manera amplia y ampara al imputado. Se infringe la misma cuando existe algún acto del juez, o de quienes bajo su control efectivo o eventual tienen a su cargo la instrucción preliminar, que atribuye a una persona su participación en un hecho penal para someterla a proceso. Se comprenden por lo tanto, no sólo el caso de que exista auto de procesamiento contra ella, sino también su citación o detención bajo sospecha de criminalidad, o la sola indicación como autor o partícipe de un delito en la denuncia, en la querrela. El acto puede emanar de cualquiera de las autoridades inmersas en la persecución penal que ha de ejercerse, o aun de los particulares (denunciante, querellante o aprehensor); lo esencial es que el acto designe a la persona como autora o participante en una infracción penal y que tienda a someterla a proceso, es decir, que implique persecución de aquella naturaleza. Se acepta la extensión del principio, determinando que alcanza a la simple*



*formación de un proceso, la cual se afecta con la detención o arresto si la medida obedece a la misma razón por la cual a la persona se le sigue proceso judicial. La doble persecución se da tanto cuando se inicia un nuevo proceso, habiendo otro ya concluido o en trámite, como cuando en el mismo proceso se intenta reabrir una imputación ya agotada (...) 2) en relación con el segundo término, es decir, el que atañe a la identidad del hecho, indica que la persecución debe referirse al mismo hecho que motivó la primera (...) 2.1) Identidad de persona. Indica que entre la relación procesal establecida, pendiente o agotada y la que se quiere iniciar o ha sido iniciada en contravención a la regla debe mediar una identidad subjetiva, es decir, la misma persona (...) 2.2) Identidad de objeto. Se entiende como objeto del proceso penal el hecho de la vida que constituye el contenido de la pretensión, el acontecimiento, real o no, para el cual se reclama la aplicación de la norma jurídica, originando una persecución penal (...) 2.3) Identidad de causa. Para el efecto preclusivo del primer proceso se requiere que éste haya sido susceptible jurídicamente de un agotamiento completo del caso. Supone lo anterior la existencia de una pretensión hecha valer en un proceso ante un tribunal con jurisdicción y competencia suficientes para examinarla plenamente y sin obstáculos formales que impidan una decisión sobre el fondo...’.*

Aplicada la jurisprudencia anterior y de los razonamientos utilizados por la autoridad cuestionada, se estima que al postulante no se le violó derecho constitucional alguno, pues es durante la investigación y fases posteriores que podrá ejercer su defensa y exigir el cumplimiento del debido proceso, ya que tal como lo indican los artículos 12 y 14 de la Constitución, él posee el beneficio de la presunción de inocencia y de las garantías judiciales en materia penal, hasta que sea condenado por sentencia firme, y el hecho de que la investigación continúe su curso normal no implica la vulneración a esas garantías materiales y procesales.

---

### **PRINCIPIO DE FAVOR REI**

**Expediente 1450-2011**

**22 de febrero de 2012**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:1450-2011-0000>

Procede el amparo cuando el tribunal de casación al conocer de un recurso por motivo de fondo se extralimita en sus funciones, variando la calificación jurídica penal al aplicar erróneamente los principios constitucionales de “*favor rei*” y “*favor libertatis*”.

(...) la autoridad cuestionada, al resolver el recurso de casación instado, conoció únicamente del motivo de fondo invocado por los recurrentes, omitiendo pronunciarse respecto de los motivos de forma aducidos por éstos. Para ello, la Cámara Penal se limitó a indicar que el acogimiento del motivo de fondo hacía innecesario conocer de las cuestiones de forma planteadas.

Tal actuación de la autoridad cuestionada se aparta de la técnica asumida con regularidad por el propio Tribunal de Casación, el que ha supeditado el conocimiento y resolución de los motivos de fondo al previo desistimiento de los motivos de forma invocados por quien impugna.

Así, la relevancia de tal proceder no se constriñe simplemente a que la autoridad impugnada no ha seguido en este caso concreto el orden asumido en anteriores sentencias de casación,



sino a que, omitiendo cualquier justificación al respecto, ha decidido conocer primero del motivo de fondo instado y, derivado del acogimiento de éste, ha dejado de atender las denuncias que por vicios de forma fueron planteadas por los recurrentes.

En todo caso, el orden de conocimiento de los motivos que fundan el recurso de casación tiene incuestionable relevancia para los efectos de proveer una efectiva tutela judicial por parte del órgano jurisdiccional, en tanto sólo de observarse con rigor las formas esenciales del proceso es posible afirmar la validez de la decisión final que se asuma. Conforme a lo anterior, previo a resolver el asunto de fondo que se discute, el tribunal está obligado a verificar que en el trámite de la causa se haya cumplido y respetado el debido proceso, como presupuesto esencial e imprescindible que viabiliza la emisión de la sentencia que ponga fin a la controversia.

Lo anterior se revela aun más importante al tratarse del Tribunal de Casación, en tanto, como afirma De la Rúa, se constituye en el “*supremo guardián del cumplimiento de las formas procesales fundamentales*”; es por ello que este autor destaca el orden en que deben ser conocidos los motivos invocados para fundar el recurso, señalando lo siguiente: “*El primer orden de motivos que debe considerar el tribunal es el relativo a la inobservancia de formas procesales denunciadas porque su acogimiento, en tanto acarrearía la nulidad del fallo, impediría el pronunciamiento respecto de la aplicación de la ley sustantiva.*” (De la Rúa, Fernando: *La casación penal*, Depalma, Buenos Aires, 1994, págs. 110 y 258).

Con base en lo indicado, es indiscutible que la autoridad cuestionada, al conocer primero del motivo de fondo invocado por los recurrentes en casación, dejando de resolver los motivos de forma que, como se ha indicado, merecían su previo análisis y decisión, ha ocasionado vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva que amerita el otorgamiento de la protección constitucional solicitada.

---

## DERECHO DE DEFENSA PRINCIPIO O GARANTÍA DE AUDIENCIA

**Expediente 1005-2005**

**17 de octubre de 2005**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20051017-0000-1005-2005>

El artículo 12 de la Constitución Política de la República preceptúa que la defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido. Reconoce la citada norma constitucional el derecho de defensa y el principio jurídico del debido proceso, que aseguran la posibilidad efectiva de audiencia para quien sea afectado por un acto o resolución de autoridad. A través de la audiencia la autoridad judicial o administrativa oye a las partes y recibe las pruebas que aporten con el objeto de hacer valer sus derechos. Si se priva a una persona de su derecho de audiencia habrá una violación al principio constitucional citado. El amparo es el instrumento jurídico que la Constitución ha instituido con el objeto de restablecer la situación jurídica afectada, cuando a una persona se le han restringido o violado los derechos garantizados por la Constitución y demás leyes, y de restituirle en el goce de los mismos.



**Expediente 1706-2008**  
**17 de septiembre de 2008**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20080917-0000-1706-2008>

El derecho de defensa de la persona se encuentra reconocido por la Constitución Política de la República en su artículo 12, el que, a efecto de preservar su imperio, preceptúa que "*Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido*". La observancia del debido proceso requiere que se otorgue a los interesados la oportunidad adecuada y razonable para ser oídos por el juez, demandar y contestar, presentar sus cargos y descargos, ofrecer y proponer los medios de prueba autorizados por la ley dentro de los plazos y con las modalidades exigidas por ella, interponer los recursos previstos en las normas, contar con los medios coercitivos que permitan la producción de ciertas pruebas y que éstas resulten debidamente valoradas por el juez en la sentencia, la que debe ser fundada.

Esta Corte, en atención con lo expresado en el párrafo anterior, ha sostenido que los derechos de audiencia y a un debido proceso reconocidos en el artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al provenir de una norma general prevista en la parte dogmática, deben tener plena observancia en todo procedimiento en que se sancione, condene o afecten derechos de una persona; que su aplicación es imperativa en todo tipo de procedimientos, aún ante la administración pública y cualquier otra esfera de administración, siempre que por actos del poder o autoridad se afecten derechos de una persona. Ha concluido este Tribunal que su observancia es vital por cuanto determina la protección de los derechos de la persona y fortalece la seguridad jurídica. Es doctrina legal de este Tribunal que la condena o privación de derechos de una persona puede ser legítima sólo si se ha tenido como antecedente la citación previa al interesado con la oportunidad de una adecuada defensa (expedientes setecientos ochenta - noventa y cinco; ochocientos noventa y cuatro - noventa y seis y trescientos veintisiete - noventa y ocho); y que la garantía de audiencia conlleva la necesidad de satisfacer la exigencia de oír adecuadamente a quien la denuncia afecte, a fin de llevar a cabo el *iter procesal*. Se ha afirmado, además, que es la audiencia la que legitima la labor de ponderación de la autoridad que decida el asunto. En virtud de la supremacía constitucional, todo el ordenamiento jurídico debe guardar armonía con los valores, principios y normas, por lo que en materia administrativa, como en cualquier otra, el derecho de defensa y el de audiencia deben sostenerse plenamente (expedientes doscientos veintitrés - ochenta y siete; trescientos ochenta y seis - noventa y ocho y doscientos setenta y dos - dos mil).

La anterior doctrina legal se cita con el objeto de sentar la siguiente premisa básica: el derecho primario en todo procedimiento por medio del cual se pretende afectar a una persona, es el de defensa, el cual se observa cuando se otorga la audiencia debida al afectado, para que éste manifieste lo que considere pertinente en relación a las pretensiones de la contraparte.

**Expedientes acumulados 1536-2009 y 1539-2009**  
**15 de julio de 2009**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:1536-2009-0000>

...en materia sancionatoria la observancia del debido proceso requiere que a una persona a quien se le imputa la comisión de una falta, deba ser oída respecto de aquella imputación concreta que se hace en su contra. Esto se explica fácilmente en el hecho de que es mediante la



audiencia debida que aquélla está en posibilidad jurídica de reaccionar en defensa de sus derechos. Para que lo anterior se garantice en plenitud, se requiere que la imputación se formule de manera tal que para que *alguien* pueda defenderse, por lógica debe existir *algo* de qué defenderse –haber hecho u omitido hacer-, pues es esto lo que precisamente determina si aquella imputación se formula en forma debida, como garantía aplicable también en un procedimiento sancionatorio por la cual se hace saber a quien se pretende imponer una sanción. De lo que a una persona se le acusa y que es de lo que aquélla tendrá que defenderse, debe ser una *quaestio facti* con significación jurídica. Su correcta formulación posibilita el que pueda controvertirse el hecho (o hechos) denunciados, mediante la negación de todos –o algunos- de los elementos de la imputación, a efecto de que al momento de asumirse la decisión sobre si es o no viable imponer la sanción, esa decisión guarde una correlación necesaria con la imputación, bien sea acogiendo o desestimando ésta. En ese orden de ideas, se sostiene que para garantizar en plenitud el derecho de defensa, una imputación debe realizarse mediante una afirmación clara, precisa y circunstanciada, con indicación de tiempo, lugar y modo de comisión de la conducta que da lugar a la imposición de la sanción, y que generan la consecuencia jurídica que viabiliza esta última. Íntimamente ligado con lo anterior, se sostiene además que para que una resolución por la cual se decide la viabilidad de una imputación se considere debidamente fundamentada, aquélla debe tener una motivación tal que permita sin mayor esfuerzo apreciar las razones por las cuales se ha arribado a la conclusión de que es viable la imputación formulada, las cuales deben apoyarse tanto en argumentos lógicos y concluyentes, como en material probatorio aportado al proceso en el que se emite una decisión sancionatoria. Con ello no sólo se logra que se hagan públicas las razones por las cuales se asume esta última decisión, sino que satisfacen el deber que tiene el órgano emisor de esa decisión en cuanto a explicar en forma precisa los fundamentos que revisten el sentido de su decisión, con el análisis fáctico y jurídico que determina su postura

---

## PRINCIPIOS DE INTIMACIÓN E IMPUTACIÓN

**Expedientes acumulados 878-2005 y 879-2005**

**28 de noviembre de 2005**

[https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:878-2005\\_Y\\_879-2005-0000](https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:878-2005_Y_879-2005-0000)

El Derecho Disciplinario, por su naturaleza sancionadora, es una especie del Derecho Punitivo. De esa cuenta, la ausencia de reglas y principios propios que rijan lo disciplinario implica que los principios y las garantías sustanciales y procesales del Derecho Penal General sean aplicables *mutatis mutandi* al régimen disciplinario, como una modalidad del Derecho Sancionatorio, pues éstos se consagran en aras del respeto a los derechos fundamentales de la persona investigada, y para controlar la potestad sancionadora del Estado; tales como los de legalidad, tipicidad, derecho de defensa, irretroactividad, culpabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, *non bis in idem*, intimación, imputación, entre otros.

(...) Para el debido respeto al derecho de defensa en el procedimiento disciplinario, se deben observar los principios de intimación e imputación toda vez que el principio de intimación pretende garantizar dos aspectos: **a)** que a las personas investigadas, se le comuniquen de manera exacta los hechos que dan origen al proceso que se interesa, con la finalidad de que puedan proveer medios de defensa, y **b)** que en el pronunciamiento de fondo se dé una identidad entre lo intimado y lo resuelto. El principio de intimación significa entonces, el derecho de ser instruido de los cargos que se le imputan a cualquier persona o personas, y el principio de imputación, el derecho a tener una acusación formal, en el sentido de



individualizar a los imputados y describir en forma detallada, el hecho que se les acusa, y hacer una clara calificación legal del mismo, señalando los fundamentos de derecho de la acusación y concreta pretensión punitiva.

**Expediente 3840-2010**

**26 de enero de 2011**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:3840-2010-0000>

...constituye una sanción (...), por lo que debió imponerse luego de haberse eventualmente vencido en el procedimiento administrativo sancionatorio pertinente, en el cual pudiera ejercer sus derechos de defensa y al debido proceso. Para el debido respeto al derecho de defensa en el procedimiento administrativo sancionatorio, se deben observar los principios de intimación e imputación. El principio de intimación pretende garantizar dos aspectos: **a)** que a las personas investigadas, se le comuniquen de manera exacta los hechos que dan origen al proceso que se interesa, con la finalidad de que puedan proveer medios de defensa, y **b)** que en el pronunciamiento de fondo se dé una identidad entre lo intimado y lo resuelto. El principio de intimación significa entonces el derecho de ser instruido de los cargos que se le imputan a cualquier persona o personas, y el principio de imputación, el derecho a tener una acusación formal, en el sentido de individualizar al o los imputados que se pretendan someter a proceso, describir en forma detallada, precisa y claramente el hecho que se les acusa, y hacer una clara calificación legal del hecho, señalando incluso los fundamentos de derecho de la acusación y concreta pretensión punitiva, lo cual tiene su fundamento en el artículo 12 de la Constitución: la inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona y de los derechos.

---

**PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD**

**Expediente 2810-2014**

**20 de agosto de 2015**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20150820-0000-2810-2014>

...la institución accionante reconduce la denuncia de falta de proporcionalidad en las sanciones impuestas al canon de razonabilidad, lo que guarda congruencia con lo considerado en la citada sentencia de cuatro de octubre de dos mil once, expediente 4274-2009, en la que se afirmó que la proporcionalidad de la pena configura un *“elemento controlable desde la perspectiva de la razonabilidad”*.

Pues bien, identificado el parámetro que será objeto de control constitucional, es necesario indagar acerca del método que se impone en esta materia. En cuanto a ello, no puede obviarse que la decisión acerca de la importancia social que se atribuye a una determinada acción u omisión, en orden a su afectación a un específico bien jurídico tutelado de relevancia para la comunidad, corresponde con exclusividad al Organismo Legislativo, en cuanto ha sido a este al que el artículo 17 de la Constitución ha delegado la configuración normativa de la política criminal del Estado. En tal sentido se pronunció la Corte en la citada sentencia de cuatro de octubre de dos mil once: “[...] *en el contexto de la política criminal del Estado, el Congreso de la República es el órgano competente para tipificar las acciones u omisiones que deben ser perseguidas y reprimidas en el orden penal por atentar contra valores superiores de la comunidad. Así las cosas, en principio, cabe acotar que no es dable a otro órgano inmiscuirse en la función que, con exclusividad, compete al Congreso de la República en la tipificación de los ilícitos penales.*” De esa cuenta, no es dable a la justicia constitucional ponderar la pertinencia,



oportunidad o conveniencia, desde la perspectiva política, de la protección de un determinado bien jurídico mediante el *ius puniendi*, ni la consecuencia que en razón de la importancia social y gravedad de su lesión resultaría adecuada, pues de hacerlo se suplantaría en su función al legislador (es lo que en la doctrina de la interpretación constitucional se conoce como “*corrección funcional*”).

En tal sentido, el control acerca de la proporcionalidad de la sanción prevista, ejercido desde el canon de razonabilidad, exige un mesurado examen que no suponga una indebida intromisión en la función legislativa.

Sobre el control de razonabilidad y sus alcances en sede constitucional, en sentencia de veintidós de febrero de dos mil once, expediente 2953-2009, la Corte consideró: *“Si bien la Constitución guatemalteca no prohíbe expresamente –como sí lo hace, por ejemplo, la Constitución Española en su artículo 9.3– la arbitrariedad de los poderes públicos –la que sí se veda en cuanto a la actuación personal de los diputados al Congreso de la República, artículo 161 de la Constitución guatemalteca–, tal mandato se entiende comprendido, implícitamente, en la forma republicana, democrática y representativa de Gobierno (artículos 140, 141, 152 y 281 constitucionales), en la supremacía de las normas constitucionales (artículos 44, 175 y 204), en la separación y distribución de las funciones del Estado (artículo 141), en el principio de legalidad que rige a la actuación administrativa (artículo 154), en el imperio de la ley y su carácter no retroactivo (artículos 15 y 153), en la responsabilidad en el ejercicio de la función pública (artículo 155), en la no obligatoriedad de acatar órdenes ilegales (artículo 156) y, finalmente, en los deberes primordiales del Estado, el que debe garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona (artículos 2o), es decir, el goce de sus derechos y libertades (artículos 138 y 140), estando obligado a dirigir todas sus acciones y decisiones a la realización del bien común (artículo 1o.). En otras palabras, si el modelo de Estado que configura la Constitución Política de la República de Guatemala es congruente con los presupuestos, ideales, principios y valores del Estado constitucional y democrático de Derecho –como cabe deducir del contenido del Preámbulo de la Constitución–, entonces no es factible admitir o tolerar, bajo ninguna circunstancia, la arbitrariedad, el exceso, el capricho o el abuso en el desempeño de la función pública. Pues bien, afirmando la imposibilidad de que las potestades estatales sean ejercidas arbitrariamente, es menester que, para la consecución del modelo de Estado pretendido por las normas constitucionales, exista un control que sin suplantar o sustituir en su quehacer a los órganos públicos determine con un criterio objetivo, independiente e imparcial, si estos, en su actividad y funcionamiento, incurren en arbitrariedad. [...] en lo que respecta a las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general, es a la Corte de Constitucionalidad a la que, por mandato del artículo 267 del texto fundamental, corresponde el control de constitucionalidad y, como elemento de este, el control de la razonabilidad en el ejercicio de la potestad legislativa, reglamentaria o reguladora, según sea el caso. Ahora bien, en su labor de control, la Corte es la primera obligada a defender el orden constitucional (artículo 268 de la norma suprema), por lo que, respetando las potestades y atribuciones confiadas por el poder constituyente a los distintos órganos constituidos, le está vedado arrogarse el desempeño de las funciones a estos delegadas y, menos aun, desconocer los principios que informan al régimen democrático de Derecho que la Constitución aspira a realizar. Así, tratándose de una norma emanada del Poder Legislativo (como acontece en el proceso que ahora se resuelve), el control de razonabilidad no puede ser tal que consienta la suplantación de la labor que le es propia al Congreso de la República, de manera que, lejos de prescribir cuál debe ser el contenido, el objeto o los alcances de las leyes que aquel decreta, reforma o deroga (artículos 157 y 171, inciso a), compete al Tribunal Constitucional únicamente dilucidar si la potestad legislativa ha sido o no*



*ejercida alejada de toda arbitrariedad, es decir, si existe o no base razonable, en orden a los valores, principios y derechos que propugna la Constitución, que justifique la regulación contenida en el precepto legal que se reputa contraria a sus mandatos.”* Criterio reiterado, entre otras, en sentencia de doce de noviembre de dos mil trece, expedientes acumulados 1079-2011, 2858-2011, 2859-2011, 2860-2011, 2861-2011 y 2863-2011.

En ese orden de ideas, reiterando que compete al Poder Legislativo decidir en abstracto el nivel y grado de protección idóneo y efectivo para los distintos bienes jurídicos de trascendencia social, la proporcionalidad de la sanción prevista para cada una de las conductas prohibidas no puede ser apreciada sino de acuerdo a los parámetros que el propio legislador ha determinado (en orden a las infracciones y sanciones específicas que tipifica), siendo del contexto de la regulación que para tales efectos haya aprobado que se deriva, en lo pertinente, la noción de razonabilidad que debería guiar su labor. En otras palabras, la razonabilidad y proporcionalidad exigidas entre sanción y conducta prohibida ha de dotar de coherencia a la normativa aprobada, de forma que es el mismo legislador quien, en abstracto, denota cuál es la importancia social que corresponde a una particular conducta prohibida, por su grado de afectación al bien jurídico tutelado de que se trate, siendo este el parámetro que habrá de guiar al conjunto de infracciones tipificadas y sanciones previstas (vale anotar que la Corte se refirió a este método, sin aplicarlo por no ser útil para dar solución al conflicto discutido en su oportunidad, en sentencia de veintinueve de agosto de dos mil, expediente 787-2000). En suma, el control constitucional acerca de la proporcionalidad de las sanciones previstas se limitará a ponderar el grado y afectación de las sanciones reguladas para infracciones análogas por su gravedad e incidencia, a partir de las cuales sería factible distinguir la importancia social que el legislador identifica y, con ello, la consecuencia que para situaciones similares resultaría proporcionada y razonable desde la particular perspectiva legislativa.

En cuanto a la materia bajo análisis, cabe referir, conforme a lo considerado en la sentencia de diez de diciembre de dos mil ocho, expedientes acumulados 3171-2006 y 3221-2006, que el bien jurídico tutelado en el caso del Derecho Administrativo sancionador corresponde, en términos generales, con el “*correcto desempeño de la función administrativa*”.

### **Expediente 2951-2017**

**12 de febrero de 2018**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20180212-0000-2951-2017>

...adquiere trascendencia en cuanto al principio de proporcionalidad de las penas, según el cual, estas deben ser proporcionadas a la entidad del delito cometido o que estos no puedan ser reprimidos con penas más graves que la propia entidad del daño causado por el delito. (Cfr. *Muñoz Conde y García Arán*, “Derecho Penal. Parte General”, 8ª. Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, páginas 84 y 85).

Este principio (proporcionalidad) implica que en el Derecho Penal constitucionalizado no pueden existir normas que tipifiquen delitos sin fundamento alguno, ni penas excesivas que resulten innecesarias. Ello atendiendo a que el Estado debe recurrir al Derecho Penal como mecanismo último para la protección de derechos fundamentales (*ultima ratio*) y el principio de proporcionalidad que se erige como criterio que fundamenta la prohibición de exceso a través de la intervención del Derecho Penal en los derechos de las personas; la proporcionalidad así se convierte en el elemento discursivo con el cual se pretende al Derecho Penal, el alcance indispensable para que pueda cumplir con su finalidad, causando el menor



daño posible (Cfr. *Cote-Barco, Gustavo Emilio*, “Constitucionalización del derecho penal y proporcionalidad de la pena”, *Vniversitas*, número 116, julio-diciembre 2008, página 133. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82515355005>).

(...) se estima pertinente señalar lo referido por esta Corte en relación a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. En cuanto a la proporcionalidad ha considerado: “... este principio exige al legislador definir tipos sancionatorios idóneos para la protección de los bienes jurídicos que pretende tutelar. La proporcionalidad implica, además, un juicio de idoneidad del tipo penal. Así, ante la existencia de bienes jurídicos constitucionales, el legislador tiene la obligación de definir el tipo penal de manera tal que en realidad proteja dicho bien constitucional. [Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil cinco, expedientes acumulados 878-2005 y 879-2005]

Además ha sostenido: “...reiterando que compete al Poder Legislativo decidir en abstracto el nivel y grado de protección idóneo y efectivo para los distintos bienes jurídicos de trascendencia social, la proporcionalidad de la sanción prevista para cada una de las conductas prohibidas no puede ser apreciada sino de acuerdo a los parámetros que el propio legislador ha determinado (en orden a las infracciones y sanciones específicas que tipifica), siendo del contexto de la regulación que para tales efectos haya aprobado que se deriva, en lo pertinente, la noción de razonabilidad que debería guiar su labor. En otras palabras, la razonabilidad y proporcionalidad exigidas entre sanción y conducta prohibida ha de dotar de coherencia a la normativa aprobada, de forma que es el mismo legislador quien, en abstracto, denota cuál es la importancia social que corresponde a una particular conducta prohibida, por su grado de afectación al bien jurídico tutelado de que se trate, siendo este el parámetro que habrá de guiar al conjunto de infracciones tipificadas y sanciones previstas.” [Sentencia de veinte de agosto de dos mil quince, expediente 2810-2014]

Por su parte, respecto del principio de razonabilidad ha expresado que: “...se estima que una decisión es razonable cuando la misma es coherente con los valores, principios y derechos que consagra la Constitución..., es decir que, para que un pronunciamiento o decisión sean considerados como razonables, deben encontrar una justificación acorde a los parámetros constitucionales y legales y, además, debe ser adoptada de manera tal que su naturaleza y entidad sean proporcionales en torno al contexto en el que se emitan, ...”

De ahí que el principio de proporcionalidad pretende la realización de una correlación distributiva entre la conducta reprochable y la represión estatal. Así, el principio de proporcionalidad persigue que la imposición de penas al caso concreto no implique una simple operación aritmética desprovista de un juicio ponderativo y de razonabilidad, pues contrario a ello, estos juicios resultan ser imprescindibles en la aplicación concreta de las penas.

[...] se podría producir violación al principio de proporcionalidad de las penas, si el juzgador determina la pena sin advertir ese nivel de valoración del bien jurídico tutelado que suponen los supuestos contenidos en la norma, (...) por lo que debe imponerse una pena razonable, es decir, que no resulte discordante con el hecho delictivo cometido porque, como lo ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “En cuanto al referido principio de proporcionalidad de la pena... la respuesta que el Estado atribuye a la conducta ilícita del autor de la transgresión debe ser proporcional al bien jurídico afectado y a la culpabilidad con la que actuó el autor, por lo que se debe establecer en función de la diversa naturaleza y gravedad



de los hechos.” [Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007, párr. 193.]

---

## PROHIBICIÓN DE MULTAS CONFISCATORIAS

**Expediente 2810-2014**

**20 de agosto de 2015**

<https://iuristec.com.gt/index.php?title=Sentencia:20150820-0000-2810-2014>

...respecto del verbo “*confiscar*”, del que derivan el sustantivo “*confiscación*” y el adjetivo “*confiscatorio*”, el Diccionario de la Academia Española recoge la siguiente acepción: “*Penar con privación de bienes, que son asumidos por el fisco.*” Asimismo, el sustantivo citado se explica de la manera siguiente: “*Pena o sanción consistente en la apropiación por el Estado de la totalidad del patrimonio de un sujeto.*” Por último, en cuanto al adjetivo de mérito, el Diccionario refiere el significado siguiente: “*Dicho especialmente de un impuesto: Que detrae una proporción excesiva de la renta gravada.*”

Así, el concepto “*confiscación*” tiene relación directa, en primer término, con el desapoderamiento de bienes como consecuencia sobreviniente por la comisión de una conducta proscrita por el orden jurídico, es decir, con la pena; de ahí que lo que primero vede la norma constitucional (al disponer: “*Se prohíbe la confiscación de bienes*”) sea, precisamente, la regulación o imposición de “*la confiscación*” como pena por razón de delitos, faltas o ilícitos de cualquier tipo. A ello se refirió la Corte en sentencia de diez de diciembre de mil novecientos noventa y uno, expediente 165-91, al señalar que dicha figura “*implica el privar de sus bienes a una persona como pena aplicable por la comisión de un delito*”.

La prohibición, propia del humanismo que informa al Derecho Penal, configura uno de los límites al ejercicio del *ius puniendi* y funciona, a su vez, como garantía del derecho fundamental a la propiedad privada (artículo 39). El propio César Bonesana, Marqués de Beccaria, cuyas ideas tuvieron un influjo singular en la configuración del Derecho penal moderno, afirmó en su célebre obra *De los delitos y de las penas* (Editorial Heliasta, Brasil, mil novecientos noventa y tres, páginas ciento doce y ciento trece) lo siguiente: “*Perder los bienes es una pena mayor que la del destierro [...]. Muere entonces el ciudadano y queda el hombre; y en el cuerpo político debe producir el mismo efecto que la muerte natural. [...] Pero me fundo en esta sutileza para atreverme a desaprobando las confiscaciones de los bienes. Si algunos han sostenido que estas sirven de freno a las venganzas y prepotencias –privadas–, no reflexionan que aun cuando las penas produzcan un bien, no por esto son siempre justas, porque para ser tales deben ser necesarias; y una injusticia útil no puede ser tolerada de un legislador, que quiere cerrar todas las puertas a la tiranía vigilante, que lisonjea con el bien de un momento y con la felicidad de algunos personajes esclarecidos, despreciando el exterminio futuro y las lágrimas de infinitos oscuros. Las confiscaciones ponen precio a las cabezas de los flacos; hacen sufrir al inocente la pena del reo, y conducen [a] los inocentes mismos a la desesperada necesidad de cometer los delitos.*”

En la historia del constitucionalismo guatemalteco, la Constitución de la Monarquía Española (Cádiz, mil ochocientos doce) recogió por primera vez la prohibición, al disponer en su artículo 304: “*Tampoco se impondrá la pena de confiscación de bienes.*”



Ahora bien, el citado artículo 41 de la ley fundamental proscribía también la “*imposición de multas confiscatorias*”, entendiendo que dicho concepto alude, más que a la utilización de una multa como mera pena de confiscación, a la imposibilidad de que dicha sanción pecuniaria conlleve un alcance o efecto confiscatorio. La prohibición es de importancia primera en materia tributaria (como lo pone de manifiesto la acepción que sobre el adjetivo “*confiscatorio*” recoge el Diccionario), cuestión que fue explicada en sentencia de veinticinco de febrero de mil novecientos ochenta y ocho, expediente 164-87 (citada en el planteamiento que se resuelve), en la cual se consideró, al analizar el precepto bajo estudio, lo siguiente: “*Este artículo constitucional contiene diferentes fracciones, cuya inteligibilidad puede resultar de su sola lectura aislada, sin que sea necesario deducirlas de otras. La descomposición factorial del artículo daría el resultado siguiente: a) por causa de actividad o delito político no puede limitarse el derecho de propiedad en forma alguna; b) se prohíbe la confiscación de bienes; c) se prohíbe la imposición de multas confiscatorias; y d) las multas en ningún caso podrán exceder del valor del impuesto omitido. La circunstancia de que en el mismo artículo se incluyan normas que garantizan derechos políticos (a) y derechos a la propiedad (b) con disposiciones relativas al régimen tributario (c y d), no justifica la tesis que se deduce de lo argumentado por el Ministerio de Economía y el Ministerio Público, de que por no incluirse referencia al motivo político no puede estimarse que haya limitación al derecho de propiedad, confiscación de bienes o multa confiscatoria, ya que, como se ha visto, estos tres aspectos son separados de la norma precisa que figura en la primera parte del citado artículo, por lo que deberá entenderse que el resto de supuestos del mismo (prohibición de confiscar bienes y de imposición de multas confiscatorias y la regulación sobre el monto máximo de las multas por impuestos omitidos) operan en cualquier caso, haya o no haya motivo político.*” El resaltado no aparece en el texto transcrito.

A partir de lo anterior se advierte que el alcance o efecto confiscatorio prohibido constitucionalmente tiene innegable repercusión en materia tributaria, que es quizá el ámbito en el que con mayor claridad y profundidad ha sido estudiado el concepto. De esa cuenta, el artículo 243 del texto supremo proscribía los tributos confiscatorios; ante ello, intentando desentrañar el sentido del mandato constitucional, en sentencia de veintinueve de agosto de dos mil siete, expediente 1783-2007, con cita expresa de doctrina sobre la materia se indicó que “*existe confiscatoriedad tributaria cuando el Estado se apropia de los bienes de los contribuyentes, al aplicar una disposición tributaria en la cual el monto llega a extremos insoportables por lo exagerado de su quantum, desbordando así la capacidad contributiva de la persona, y vulnerando por esa vía indirecta a la propiedad privada*” (criterio reiterado en sentencia de doce de agosto de mil catorce, expediente 1082-2014).

No obstante, en sentencia de trece de octubre de dos mil tres, expediente 368-2002, se reconoció el alcance de la imposibilidad de imponer multas confiscatorias más allá del ámbito propio de los tributos; en efecto, al examinarse la constitucionalidad de determinadas multas por infracciones administrativas en materia de tránsito, se estimó: “*Si bien alguna parte de la doctrina tributaria y los conceptos de los diccionarios de la materia jurídica, incluyen a las tarifas y a las tasas dentro del ámbito de los tributos, el Código Tributario de Guatemala (Decreto 6-91 del Congreso de la República), incluye como numerus clausus que los tributos son los impuestos, los arbitrios, contribuciones especiales y contribuciones por mejoras; por ende, la confrontación de las tarifas y las multas que se atacan, no puede hacerse en relación a la materia impositiva regulada en la Constitución como lo son: la prohibición de imponer multas que excedan el valor del impuesto omitido a que se refiere el artículo 41 constitucional. Ahora bien, respecto a la prohibición de imponer multas confiscatorias, que no está prevista solo para la materia tributaria, como en los otros dos supuestos, sí es procedente hacer el análisis*



*pedido, el cual efectuado, permite a esta Corte advertir que la multa prevista para imponer en caso se incurra en la falta administrativa de estacionar un vehículo en lugar prohibido que es a lo equivale el aparcamiento sin pago de la tarifa establecida, guarda una relación de proporcionalidad respecto de las infracciones sancionadas, teniendo, además, un carácter técnico, porque este tipo de sanciones a veces resultan irrisorias por la pérdida de valor adquisitivo de la moneda o porque la pretensión de que la multa sea menos del equivalente de la tarifa omitida, tendría como resultado que la sanción no fuera disuasoria y, por ende, promoviera la comisión de las faltas de estacionamiento en lugar prohibido, en lugar de ir eliminando tales conductas. Por ello no se dan las violaciones al artículo 41 de la Constitución Política que los accionantes señalaron.”* El resaltado no aparece en el texto transcrito.

Las líneas que preceden permiten advertir que el tema bajo análisis configura un asunto de suma complejidad, cuyo estudio y aplicación concierne tanto al ámbito tributario como al punitivo, es decir, al ejercicio de la potestad punitiva del Estado (*ius puniendi*), en el que se incluye el Derecho Administrativo sancionador, que es, precisamente, la materia a la que atañe la normativa cuya constitucionalidad se cuestiona.

[...] En lo que atañe concretamente a la proporcionalidad como límite al poder punitivo estatal, en la citada sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil cinco, expedientes acumulados 878-2005 y 879-2005, se indicó: “[...] *este principio exige al legislador definir tipos sancionatorios idóneos para la protección de los bienes jurídicos que pretende tutelar. La proporcionalidad implica, además, un juicio de idoneidad del tipo penal. Así, ante la existencia de bienes jurídicos constitucionales, el legislador tiene la obligación de definir el tipo penal de manera tal que en realidad proteja dicho bien constitucional. Además, implica que el operador disciplinario [en referencia al Derecho Administrativo sancionador en su noción de Derecho Disciplinario], al imponer la sanción aplicable al acto reprochado, debe observar que esta corresponda a la gravedad de la falta cometida, conforme a la graduación de la sanción y a los criterios que fije la ley, es decir, el principio de proporcionalidad exige al juzgador un juicio de idoneidad del tipo penal, en el cual la gradación, en abstracto y en concreto, de la sanción, debe hacerse de acuerdo con la gravedad del injusto, y el grado de culpabilidad; [...].*” Asimismo, en el fallo de nueve de enero de dos mil siete, expediente 758-2004, se consideró que la sanción prevista *“ha de ser razonable y proporcional, para evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición.”*

Todo lo expuesto, incluidas las citas de distintas resoluciones, tiene por objeto denotar los elementos que, extraídos de la argumentación contenida en el planteamiento, pueden ser objeto de análisis en el asunto que se resuelve, en tanto corresponden con los fines, contenido y alcances del Derecho Administrativo sancionador, dada la naturaleza de la normativa impugnada.

[...] En todo caso, en lo que al *ius puniendi* se refiere, la capacidad económica del infractor será relevante al momento de la imposición de la sanción en el caso concreto, para lo cual, por lo general, el legislador prevé parámetros mínimos y máximos dentro de los cuales la autoridad correspondiente habrá de determinar el monto de la pena o sanción a imponer, ponderando para ello, precisamente, la situación específica del penado (por ejemplo, el artículo 53 del Código Penal dispone: *“La multa tiene carácter personal y será determinada de acuerdo con la capacidad económica del reo; su salario, su sueldo o renta que perciba; su aptitud para el trabajo, o capacidad de producción; cargas familiares debidamente comprobadas y las demás circunstancias que indiquen su situación económica.”*). Incluso, en orden a la capacidad



económica del penado, la ley prevé opciones para hacer efectiva la sanción, autorizando al juez para que, de acuerdo a las condiciones específicas del condenado, acceda al pago de la multa por amortizaciones periódicas (artículo 54 del Código Penal).

[...] el fin preventivo de la norma sancionatoria que establece una multa no guarda relación, por ser ajeno a aquel objetivo, con el origen de los fondos que eventualmente emplee el sancionado para hacerla efectiva. De esa cuenta, no encuentra cabida, dentro de los límites constitucionales a la potestad punitiva del Estado, la exigencia de que la fuente de los recursos económicos con que el penado afronte una futura e incierta sanción pecuniaria sea de actividades propias, o, incluso, que exista congruencia entre el monto de la multa y la realidad de sus ingresos, en tanto ello, además de no ser previsible desde la función legislativa para cada caso concreto en que habría de aplicarse la norma, no se correlaciona con el específico fin preventivo que persigue la sanción (por consiguiente, resulta infundado el argumento de la accionante en cuanto a que es *“la capacidad de pago de las personas [...] el parámetro en que debe basarse cualquier multa”*, página dieciséis). En todo caso, como antes se indicó, sería en la aplicación en el caso concreto de la multa que la autoridad competente habrá de ponderar la situación económica de quien resulte condenado a su pago.

Así las cosas, las sanciones previstas en abstracto por el legislador, incluida la multa, habrán de responder, en su grado y afectación, a la magnitud y gravedad de la infracción tipificada, en el sentido que la consecuencia sobreviniente en caso de consumarse el delito, la falta o la contravención administrativa ha de ser tal que, además de corresponder con el eventual daño o menoscabo provocado (si es que es medible cuantitativamente), su misma regulación, por ser congruente con la importancia que para el conglomerado social tiene la conducta prohibida (según el grado de lesión o riesgo para el bien jurídico tutelado de que se trate), incida en la confianza colectiva sobre la efectividad e inviolabilidad del orden jurídico (prevención general), proveyendo así la protección que persigue el ejercicio del *ius puniendi*. Esa correspondencia y congruencia es lo que da contenido a la proporcionalidad como límite a la potestad punitiva del Estado (artículo 17 constitucional) y que impide la regulación de penas exageradas, exacerbantes o notoriamente desmedidas (artículo 41) con relación a la prevención de la conducta proscrita.

