

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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a crown on top, flanked by two figures. The shield is surrounded by a circular border containing the Latin motto: "OMNIS CONSPICUA CAROLINA ACADEMIA COACTEMALENSIS INTER CETERAS".

**IMPORTANCIA DE LEGISLAR LAS SANCIONES PECUNIARIAS EN
CONSONANCIA A LA REALIDAD ECONÓMICA Y A UNIDADES DE MULTA EN
GUATEMALA**

CHRISTIAN GIOVANNI ORELLANA CASTILLO

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2,013

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

**IMPORTANCIA DE LEGISLAR LAS SANCIONES PECUNIARIAS EN
CONSONANCIA A LA REALIDAD ECONÓMICA Y A UNIDADES DE MULTA EN
GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

CHRISTIAN GIOVANNI ORELLANA CASTILLO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre de 2,013

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

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael López González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
Vocal: Licda. Gloria Leticia Pérez Puerto
Secretario: Lic. Jorge Aparicio Almengor Velásquez

Segunda Fase:

Presidenta: Licda. Ileana Noemi Villatoro
Vocal: Lic. Marco Tulio Escobar
Secretario: Lic. Gamaliel Sentés Luna

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



Lic. Mynor Pensamiento
ABOGADO Y NOTARIO
Col. 6,042



Guatemala, 27 de abril del año 2,013

Licenciado:

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



Estimado Licenciado:

De conformidad con la providencia de fecha 05 de abril del año 2,013 de esa Unidad de Asesoría de Tesis, en la que se me nombró como Asesor de Tesis del bachiller Christian Giovanni Orellana Castillo, y en la cual se solicita proceda a emitir Dictamen correspondiente.

Atentamente le informo que asesoré la tesis del bachiller Christian Giovanni Orellana Castillo, la cual se intitula "IMPORTANCIA DE LEGISLAR LAS SANCIONES PECUNIARIAS EN CONSONANCIA A LA REALIDAD ECONÓMICA Y A UNIDADES DE MULTA EN GUATEMALA".

Procedo a manifestar que el contenido científico del trabajo es de carácter jurídico dentro de la rama del Derecho Administrativo, en el cual se desarrolla la importancia de legislar las sanciones pecuniarias establecidas en la distinta legislación guatemalteca, en consonancia a la realidad económica y a unidades de multa, tomando en cuenta la realidad económica en la actualidad.

El trabajo mencionado llena los requisitos técnicos que requiere una investigación de tal magnitud, se utilizaron los métodos comparativo, deductivo, analítico, sintético y dogmático, utilizando elementos lógicos-jurídicos, y la técnica de investigación documental esta realizada de manera correcta; se realizó la revisión en cuanto a la



Lic. Mynor Pensamiento
ABOGADO Y NOTARIO
Col. 6,042



redacción del trabajo; conclusiones y recomendaciones las cuales satisfacen las expectativas, así como la bibliografía utilizada para el efecto.

De igual manera se realizaron las correcciones convenientes para el mejor desarrollo del trabajo, especialmente en el título del mismo, el cual se denomina **“IMPORTANCIA DE LEGISLAR LAS SANCIONES PECUNIARIAS EN CONSONANCIA A LA REALIDAD ECONÓMICA Y A UNIDADES DE MULTA EN GUATEMALA”**, con la finalidad de obtener una mejor panorámica de su contenido.

Por lo antes expuesto, considero que el trabajo en mención llena los requisitos que exige el reglamento artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del examen técnico profesional y público de tesis, estimando que el mismo puede ser aprobado, por lo que emito el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, considerando que es procedente ordenar el nombramiento del revisor correspondiente.

Atentamente,


Lic. Mynor Pensamiento
ABOGADO Y NOTARIO



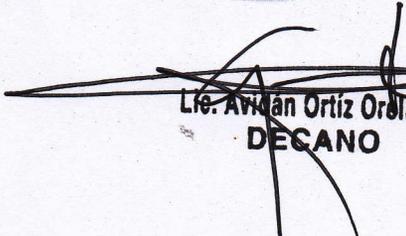
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



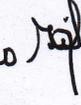
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 09 de septiembre de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante CHRISTIAN GIOVANNI ORELLANA CASTILLO, titulado IMPORTANCIA DE LEGISLAR LAS SANCIONES PECUNIARIAS EN CONSONANCIA A LA REALIDAD ECONÓMICA Y A UNIDADES DE MULTA EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/sllh.


Lic. Avilán Ortiz Orellana
DECANO



Rosario 



ACTO QUE DEDICO

- AL CREADOR:** A Él sea toda la gloria, gracias a sus bendiciones debo todo.
- A MIS PADRES:** Por todo el amor y cuidado que me han brindado cada día, ellos son parte fundamental de este logro.
- A MIS HERMANAS:** Por ser incondicionales en todos momento.
- A MIS ABUELOS:** Especialmente a mis abuelitas, por sus esfuerzos y sacrificios, ejemplos de mujeres virtuosas.
- A MIS FAMILIARES:** Por todo el amor hacia mi persona.
- A MIS AMIGOS Y AMIGAS:** A los verdaderos amigos y amigas que me brindan su apoyo y cariño sincero en todo momento.
- A MI ESCUELA:** Occidente, por formarme día a día en el ejercicio profesional.
- A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** La gloriosa, magna, regia, noble, leal, autónoma y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, mi alma mater.
- A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES:** La gloriosa Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por haberme formado con excelentes catedráticos.

ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo	1
1.1. Definición de derecho administrativo	1
1.2. Fuentes del derecho administrativo	2
1.3. Relación con otras disciplinas jurídicas	35
1.4. Derecho administrativo en Guatemala	36

CAPÍTULO II

2. Derecho administrativo sancionador	39
2.1. Generalidades del derecho administrativo sancionador	39
2.2. Definición de derecho administrativo sancionador	43
2.3. Importancia del derecho administrativo sancionador	44
2.4. Subsidiariedad del derecho penal	45
2.5. Potestad disciplinaria	48

CAPÍTULO III

3. Sanciones pecuniarias	51
3.1. Evolución histórica de las sanciones pecuniarias	51
3.2. Clasificación de las sanciones	53
3.3. Definición de sanción pecuniaria.....	55

	Pág.
3.4. Características de las sanciones pecuniarias	56
3.5. El problema de la falta de pago de la sanción pecuniaria	57
3.6. El injusto penal y el injusto administrativo	60

CAPÍTULO IV

4. Importancia de legislar las sanciones pecuniarias en consonancia a la realidad económica y a unidades de multa en Guatemala	63
4.1. Generalidades de la legislación que establece sanciones pecuniarias en la legislación de Guatemala	63
4.2. Problemática de la estipulación de cifras al legislar las sanciones pecuniarias	64
4.3. Unidades de multa como solución a la problemática de la estipulación de cifras al legislar las sanciones pecuniarias	79
4.4. Nueva legislación con implementación de unidades de multa para la aplicación y determinación de las sanciones pecuniarias	82
CONCLUSIONES	95
RECOMENDACIONES	97
BIBLIOGRAFÍA	99

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo versa fundamentalmente sobre la importancia que tiene regular las sanciones pecuniarias dentro de la legislación guatemalteca, en base a unidades de multa con el fin de que estas sanciones pecuniarias con el transcurso del tiempo permanezcan acordes a la realidad económica del país, y no sufran una devaluación al transcurrir años de emitida la legislación en que se sancionan determinadas omisiones o acciones con una multa pecuniaria.

Dentro del primer capítulo del presente trabajo de investigación se desarrolla de manera breve una descripción del derecho administrativo, indicando la definición, las fuentes del derecho administrativo, su relación con otras disciplinas jurídicas, así como la aplicación del derecho administrativo en Guatemala, debido a que de esta rama del derecho surge el derecho administrativo sancionador, tema que es abordado en el segundo capítulo del presente trabajo desarrollándose las generalidades del derecho administrativo sancionador, así como la definición e importancia del derecho administrativo sancionador.

En el tercer capítulo se desarrolla el tema de las sanciones pecuniarias, abarcándose su evolución histórica, clasificación de las sanciones pecuniarias, definición de sanciones pecuniarias, características de las sanciones pecuniarias, la problemática en caso de falta de pago de la sanción pecuniaria, y se concluye desarrollando el injusto penal y el injusto administrativo.

Finalmente en el capítulo cuatro se desarrolla el tema central de la investigación, la importancia de legislar las sanciones pecuniarias, en consonancia a la realidad económica y a unidades de multa en Guatemala, indicándose las generalidades de dicha importancia, así como la problemática de la estipulación de cifras al legislar las sanciones pecuniarias, señalando como solución la unidades de multa a dicha problemática. Por último, se establecen ejemplos de legislación reciente con implementación de unidades de multa para la aplicación y determinación de las sanciones pecuniarias.

Al desarrollar la presente investigación se utilizaron los métodos comparativo, deductivo, analítico, sintético y dogmático, contando con elementos lógico-jurídicos necesarios para ordenar, sistematizar y analizar la información que se obtuvo, a través de las técnicas de investigación bibliográfica, documental y de la entrevista.

Con el trabajo realizado se observó que al estipular cifras en las sanciones pecuniarias, con el transcurso del tiempo quedan devaluadas con la realidad económica, creando complicaciones para la sanción de ciertas faltas o delitos, ya que las mismas son insignificantes para los infractores. Es por ello que se pretende resaltar la importancia de legislar las sanciones pecuniarias en consonancia a la realidad económica y a unidades de multa, para que no se sufra la misma problemática y también se evite la duplicidad de legislación, teniendo que publicar nuevos decretos o acuerdos gubernativos actualizando dichas sanciones que se han quedado obsoletas con el transcurso del tiempo.

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

El derecho administrativo presenta una gran importancia dentro de la regulación de las sanciones pecuniarias, ya que como rama del derecho administrativo se desprende el derecho administrativo sancionador. Es por ello que se aborda y desarrolla el derecho administrativo dentro del presente capítulo, adentrándonos en su definición, fuentes, relación con otras disciplinas, así como el desarrollo del derecho administrativo en Guatemala.

1.1. Definición de derecho administrativo

Es una rama del derecho mediante la cual se estudia el conjunto de normas y principios que regulan la actividad administrativa del Estado, la relación entre los particulares y los órganos administrativos, las relaciones inter orgánicas y los mecanismos de control.

El derecho administrativo consiste en el conjunto de conocimientos unificados y debidamente sistematizados en relación a los fenómenos, normas e instituciones sociales, relacionados a la administración pública guatemalteca en la búsqueda, interpretación y análisis de los principios generales con propios métodos de desarrollo e investigación.

Este derecho es de carácter dinámico, al ser el mismo aún más cambiante que cualquier otra ciencia jurídica, debido a que caso contrario las administraciones públicas sería estáticas y ello no puede ocurrir, ya que el trabajo que desempeña la administración pública en nuestra sociedad guatemalteca se encuentra en constante cambio.

“El derecho administrativo es derecho mutable, por cuanto vive en constante transformación, como a diario se transforma la administración al compás de las evoluciones socioeconómicas. La aparición de nuevos cometidos estatales lo demanda la comunidad y cuya satisfacción corre a cargo del Estado”.¹

En consecuencia, el derecho administrativo es el conjunto de principios, teorías doctrinas y normas jurídicas que regulan la relaciones entre la administración pública y los particulares, así como las relaciones que se dan entre los mismos órganos dentro de la administración pública.

1.2. Fuentes del derecho administrativo

El estudio del derecho administrativo corresponde a la ciencia jurídica y a la teoría general del derecho, debido a que es un tema que está vinculado al derecho en general.

¹ Calderón Morales, Hugo. **Derecho administrativo**. Pág. 83

Al estudiar las fuentes del derecho administrativo se debe considerar que al vocablo fuente, en la actualidad se le han dado varias acepciones que determinan donde se encuentra el derecho, de qué obtiene su contenido y cómo nace. Haciendo esto referencia respectivamente a las llamadas fuentes históricas, a las materiales y a las formales.

1.2.1. Fuentes históricas

Esta acepción hace referencia al lugar donde han quedado plasmadas las normas jurídicas. El derecho es un ser cultural, por cuanto es obra humana destinada a la consecución de un fin; no tiene existencia física y hay que buscar donde esta, donde se le puede percibir.

Por ello, las fuentes históricas hacen referencia a todo tipo de textos o documentos que contengan una norma de carácter jurídico. Estos lugares, o documentos en los que se encuentra el derecho son de la índole más variada; así es que hay normas antiguas esculpidas en piedras, barro o arcilla y algunas recientes que se encuentran impresas en variados documentos como escritos, periódicos, códigos, libros y tratados. Todos son importantes para interpretar y conocer el derecho de hoy a través del estudio del de ayer.

1.2.2. Fuentes materiales

Son las llamadas fuentes reales. Constituyen el conjunto de datos meta-jurídicos que le dan contenido a las normas jurídicas. Son los hechos reales de donde emana la necesidad de regular ciertas materias considerando la propia circunstancia que rodea al hombre en su comportamiento con los demás.

Las fuentes materiales están conformadas por una serie de datos de diferentes tipos que concurren en la producción de normas y que no pueden dejar de ser tomadas en cuenta a la hora de regular la conducta humana en sociedad y que, por lo tanto, provocan su apareamiento. Entre ellas están:

a) Datos biológicos: Derivan de la naturaleza misma de la persona. Entre otros, la concepción, el nacimiento, la muerte, el sexo, la edad, etc.

b) Datos sociales: Derivados de la realidad social en la que la persona esta inmersa, como la necesidad de proteger al débil o al menor, la regulación de derechos y obligaciones de padres e hijos y las distintas agrupaciones de personas.

c) Datos geográficos: la ubicación de los estados y de su elemento poblacional hace que surjan dentro de las mismas conductas específicas que motivan la aparición de normas especiales; tales como clima, cambio de estaciones, existencia o carencia de costas marítimas, orografía y recursos hídricos.

d) Datos económicos: en el mundo la escasez de recursos para satisfacer necesidades crecientes es una constante. Por ello, la realidad económica de los estados condiciona sus normas. Son ejemplos la existencia de recursos naturales y su aprovechamiento, existencia o inexistencia de incentivos para la producción y la libertad empresarial.

e) Datos políticos: conciernen al poder, a la estructura misma del Estado; motivan la aparición de normas que regulan la relación entre los gobernantes y los gobernados, los derechos y obligaciones de ambos, las funciones estatales, los cambios de sistema de gobierno, el surgimiento de nuevos estados y la desaparición de otros.

f) Datos culturales: son los que conciernen a los avances, invenciones y descubrimientos científicos o tecnológicos. Esto, obviamente, influye en la normativa jurídica y provoca la constante recreación del derecho.

Todos los anteriores en un momento dado constituyen fuentes inspiradoras de normas y estos no se pueden desentender de los mismos si pretenden efectivamente regular conductas.

1.2.3. Fuentes formales

Por otra parte, existen las fuentes formales que se refieren a la forma o manera en que las normas se expresan en una sociedad determinada. Este concepto es técnico y jurídico y alude al origen de la norma en una autoridad reconocida por el derecho

positivo que mediante un procedimiento preestablecido, confiere a la norma una forma concreta.

“No hay acuerdo unánime en cuanto al número de fuentes jurídico administrativas existentes. Hay autores que limitan este papel a la ley, a la doctrina y a la costumbre, mientras que hay otros que hacen una enumeración amplia”.²

Se estima que lo adecuado es hacer esta exhaustiva, puesto que hay maneras de expresión que no están comprendidas en ese sucinto enunciado. Las fuentes formales del derecho administrativo son la Constitución, la Ley, los Tratados Internacionales, los Decretos-Leyes, los reglamentos, la costumbre, la jurisprudencia, la analogía, los principios generales del derecho y la doctrina. La Constitución: es la fuente formal y directa del derecho administrativo. Como ley escrita suprema del Estado es la fuente primaria no solo del derecho Administrativo sino de todas las ramas del derecho, ya que el ordenamiento jurídico debe adaptarse a los principios legales vigentes.

Por otro lado, en los últimos tiempos las Constituciones modernas han puesto de manifiesto un proceso de constitucionalizar el derecho administrativo, por cuanto han venido incorporando a sus textos cada vez un mayor número de normas vinculadas a él.

Este fenómeno tiene un efecto doble; da lugar, por una parte, a que la elaboración y desarrollo de las instituciones administrativas se verifique partiendo de bases sólidamente asentadas y que gozan de estabilidad y permanencia; pero, por otro lado, se considera que las cristaliza y puede llegar a impedir la actualización constante que tanto se requiere en esta materia.

² Parada Vásquez, José Roberto. **Derecho administrativo**. Pág. 45.

En Guatemala, este es un fenómeno palpable puesto que en la Constitución vigente se encuentran bastantes normas de carácter administrativo. Entre otras, cabe citar las concernientes a: La organización del Organismo Legislativo, a la organización del Organismo Ejecutivo; organización del Organismo Judicial; división administrativa; consejo de desarrollo; gobernadores; Registro de la Propiedad; forma de división administrativa; régimen municipal; y en general, la creación de entidades descentralizadas; en especial, la creación de ciertas entidades como la Escuela Nacional Central de Agricultura, Universidad de San Carlos de Guatemala, Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, Comité Olímpico Guatemalteco, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Banco de Guatemala, Municipios y Contraloría General de Cuentas. Todo ello se encuentra contemplado en la parte orgánica de la Constitución. También su parte dogmática contiene normas de estricto carácter administrativo al tratar los derechos sociales como cuestiones vinculadas a la familia, a la protección de ancianos y menores, al patrimonio cultural, a las tierras para comunidades indígenas, educación, reconocimiento de grados académicos, salud, trabajo y trabajadores del Estado.

La ley es una manifestación del derecho escrito. Se le puede definir como norma jurídica que, con carácter de general y obligatorio, resulta de un proceso específico de creación por parte del órgano o autoridad facultada al efecto.

Así resulta que toda ley debe ser una norma jurídica con las siguientes características:

a) General: Significa que nunca puede estar limitada o circunscrita a casos individuales o especiales sino que debe aplicarse a cualquier persona que se encuentre en los presupuestos de su contenido durante su vigencia.

b) Impersonal: Consecuente con lo anterior, la ley no ha de ir dirigida a persona determinada.

c) Obligatoria: Implica que sus disposiciones deben ser necesariamente observadas y cumplidas por todas las personas a las cuales se les aplican con independencia de su aceptación, pudiendo llegarse a una ejecución forzosa.

d) Permanente: La ley aspira a tener cierta duración temporal, a regular situaciones con estabilidad, desde que es promulgada hasta que sea derogada. No es instantánea. Para lograr su fin y mantener la seguridad jurídica no debe modificarse caprichosamente.

e) Irretroactiva: No se aplica a casos acontecidos antes de su sanción, tiene una proyección futura.

En el sistema positivista imperante en Guatemala además para que sea válida debe seguirse para su creación un proceso establecido por la Constitución Política de la República de Guatemala. Se dispone que la ley deba ser decretada, reformada y derogada por el Organismo Legislativo; aunque debe considerarse que también el Organismo Ejecutivo interviene en los pasos finales de su aprobación, haciendo de ella una verdadera emanación del poder público del Estado.

Las etapas a seguirse en su elaboración están estipuladas en los Artículos del 174 a 180 de la Constitución Política de la República y en los Artículos del 109 al 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Las etapas principales son:

a) Iniciativa: Es la presentación de un proyecto de Ley, gozando de esta capacidad los diputados al Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

b) Discusión: Es el debate del proyecto en términos generales y la deliberación acerca de su constitucionalidad, además de su importancia, conveniencia y oportunidad. La discusión debe hacerse en tres sesiones celebradas en diferentes días, a menos que su aprobación se declare de urgencia nacional.

c) Aprobación: Es la aceptación final de un proyecto de ley por parte del Organismo Legislativo, después de la votación correspondiente.

d) Sanción: Es la aprobación de una ley por parte del Organismo Ejecutivo.

e) Promulgación: Es la autorización de la ley por parte del jefe de Estado para que sea publicada y cumplida.

f) Publicación: Es el dar a conocer la ley aprobada y sancionada por medio de su difusión en el diario oficial. Implica que no hay leyes secretas, presume que todas las

resoluciones emitidas por el Organismo Legislativo pueden ser conocidas por los habitantes del Estado.

g) Vigencia: Implica el estar en observancia una ley. La ley rige, obliga a su cumplimiento, en todo el territorio de la República ocho días después de su publicación en el diario oficial a menos que la misma amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito de aplicación territorial.

“Las leyes que por la materia que regulan son de contenido administrativo forman parte del ordenamiento jurídico del país y por tanto también les es aplicable todo lo establecido”.³

Existen multitud de leyes con este tipo de contenido que regulan las diversas materias en las que se ve involucrada la administración pública y su actuar. En materia administrativa, el Organismo Legislativo utiliza sus facultades para regular diferentes aspectos de la administración pública dando lugar a la existencia de distintos tipos de leyes. Así, existen:

a) Leyes orgánicas: Que tienen como cometido estructurar los diferentes órganos de la administración.

b) Leyes reglamentarias: Que se emiten para regular aspectos específicos del actuar administrativo y de los derechos y obligaciones tanto de la administración como de los administradores.

³ **Ibid.** Pág. 49.

La ley es, en Guatemala, la fuente formal principal del ordenamiento jurídico y por ende del derecho administrativo.

1.2.4. Tratados internacionales

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

Se habla de sujetos, ya que los mismos pueden celebrarse entre Estados, entre organismos internacionales y Estados o entre distintos organismos internacionales. En todo caso son convenios, convenciones, pactos y protocolos que están regulados por el derecho internacional.

Tienen carácter público y regulan situaciones de carácter público para los celebrantes.

En general, versan sobre materias que interesan al derecho interno, pero que pueden ser complementadas con normas que exceden el ámbito de un país determinado.

Comprenden los tratados la regulación de cuestiones tales como la navegación, las comunicaciones, cuestiones postales, sanitarias, aduaneras y de salubridad.

“Los Tratados Internacionales pueden ser reputados como fuentes del derecho administrativo siempre que se acepten por el ordenamiento jurídico interno y que tengan contenido administrativo”.⁴

La Constitución Política de la República de Guatemala, dispone en su Artículo 171 literal 1 y 183 literal k, que el Congreso de la República de Guatemala debe aprobar o

⁴ Villar Palasí, José Luis. **Principios de derecho administrativo**. Pág. 36.

no los tratados, convenios o cualquier otro arreglo internacional, pero no puede modificarlos.

En consecuencia, los acuerdos celebrados por el Estado, aprobados por el Congreso de la República de Guatemala y ratificados por las partes deben ser tenidos como fuentes del derecho administrativo.

En la actualidad, y dado el proceso de globalización que están sufriendo todas las ramas del derecho, incluso el derecho administrativo, los tratados internacionales cobran renovada importancia como fuentes pues son muchas las materias de contenido administrativo que están y estarán en el futuro siendo reguladas por tratados, asuntos relativos a sanidad, salubridad, comunicaciones, concesiones y contratos.

1.2.5. Los Decretos Leyes

Lo usual en un Estado moderno es que exista una división de poderes, o mejor dicho, una distribución de las funciones del Estado repartidas entre varios órganos a fin de que entre ellos se controlen y así se evite la supremacía de un órgano que anule a los demás y que se vuelva al Estado absolutista.

Se busca que un órgano legisle como el Organismo Ejecutivo del Estado. Este es el caso de los Decretos-leyes que son las resoluciones administrativas que tienen eficacia de ley, o como actos de contenido legislativo que produce el poder Ejecutivo.

Son normas jurídicas con contenido material de ley y jerarquía de ley, pero que a diferencia de ellas y debido a circunstancias peculiares, no son emitidas por el

Legislativo sino por el Ejecutivo. Hay varios supuestos en que los decretos leyes se han otorgado:

a) Cuando el Organismo Legislativo delega la facultad de legislar en el Ejecutivo, o sea, que el Ejecutivo elabora Decretos-Leyes con autorización del Organismo Legislativo. Actualmente ello no ocurre en Guatemala, aunque si ocurrió durante la época liberal, cuando el Organismo Legislativo que era la Asamblea Nacional Legislativa emitía decretos y el Ejecutivo también.

b) Cuando la Constitución ha previsto específicamente determinadas situaciones en las cuales el órgano ejecutivo puede dictar normas con contenido de ley, lo que ocurre, por lo común en caso de evidente urgencia o necesidad.

La Constitución vigente dispone en el Artículo 183 incisos e y f, referentes a las funciones del Presidente de la República, que él puede dictar los Decretos para los que estuviere facultado por ella y dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas.

El Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que es obligación del Estado y de las autoridades mantener a los habitantes de la nación en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza. Sin embargo en ciertos casos, como grave perturbación de la paz o calamidad pública se puede cesar la vigencia de ciertos derechos. Y en estos casos el presidente hará la declaratoria correspondiente.

En el mismo deben especificarse los motivos que lo justifiquen, los derechos afectados, el territorio que comprenda y el tiempo de su vigencia. Además en el mismo Decreto se convocará al Congreso, para que dentro del término de tres días, lo conozca, lo ratifique, modifique o impruebe. En caso de que el Congreso estuviere reunido, deberá conocerlo inmediatamente.

O sea, que la propia Constitución autoriza al Ejecutivo a legislar pero establece límites y subordina la validez de las normas dictadas a ciertos requisitos y a una aprobación posterior del Legislativo.

c) Cuando la Constitución no provee nada y el órgano Ejecutivo se ve constreñido a dictar tales normas con fuerza de ley por necesidad. Le contempla la doctrina, pero en Guatemala no se dan. Se considera que serían violatorios del principio de legalidad.

d) Cuando un régimen de facto, es decir de hecho, ha subsumido, como es usual, las funciones de órgano Ejecutivo con las del Legislativo y procede a dictar normas con fuerza de ley. En Guatemala, dada la tendencia poco democrática imperante en la mayor parte del siglo XX de romper con el orden institucional vigente por medio de golpes de Estado.

“Se tiene que determinar si los Decretos-leyes dictados por un gobierno de facto conservan o no su valor cuando se regresa a un régimen de derecho. El asunto es complejo”.⁵

⁵ García de Enterría, Alonso Manuel. **Curso de derecho administrativo**. Pág. 26.

De esta manera resulta que los Decretos-Leyes con el sentido que se le da a esta expresión pueden ser equiparados en su validez y con efectos legales, de tal modo que constituyen fuentes aceptables del derecho administrativo.

Los Decretos-Leyes forman parte importante dentro del derecho administrativo, debido a que los distintos órganos administrativos que poseen iniciativa de ley, son los encargados de emitir nueva legislación o modificar una ya existente, lo cual se realiza de manera frecuente debido a que muchas veces la legislación antigua resulta obsoleta con el transcurso del tiempo, por lo cual deben de emitirse nuevos Decretos-Leyes para poder contar con una mejor legislación positiva.

1.2.6. La costumbre

Es aquella norma jurídica no escrita que no ha pasado por el proceso de formación legislativa. Es la única fuente de derecho no escrita y precede a la ley, se constituye a través de la repetición constante de una determinada conducta en el conglomerado social, el cual, además de practicarla, presta su asentimiento general por la convicción de que es jurídicamente obligatoria.

“La costumbre consiste en un comportamiento o conducta uniforme y constante seguida por la mayoría de las personas frente a un hecho, del cual resulta la convicción de que

ese comportamiento o conducta tiene el valor de una obligación jurídica. Es la conducta uniforme que crea vínculos jurídicos obligatorios”.⁶

En la costumbre es plausible distinguir dos elementos:

a) Uno es el elemento objetivo o material: Se refiere a la repetición de una determinada conducta o comportamiento en el tiempo.

b) Otro es el elemento subjetivo o psicológico: Implica el convencimiento de su juridicidad, la convicción de su obligatoriedad. Es la opinión generalizada respecto de esa obligatoriedad.

En la actualidad, la importancia de la costumbre como fuente prácticamente ha perdido vigencia, su rol se mantiene sólo entre los parámetros que la ley escrita le enseña. Dentro del derecho administrativo guatemalteco, la costumbre no es una fuente directa, sino más bien real, o sea que tiene capacidad de determinar el contenido de ciertas normas, para que éste sea fijado por el legislador.

Aquí tiene preeminencia el derecho escrito, tanto es así que la Ley del Organismo Judicial señala en su Artículo 3 que contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario.

Dentro de este tema debe mencionarse la práctica administrativa que es un comportamiento repetido que la administración pública adopta en situaciones semejantes.

⁶ **Ibid.** Pág. 36.

Se parece a la costumbre, en cuanto a su elemento material, pero carece del elemento psicológico, o sea de la convicción de su obligatoriedad. Es también una ordenación no escrita. Es el quehacer diario de los servidores públicos que muchas veces puede conllevar la repetición de los errores.

Sin embargo, ninguno de los dos anteriormente citados tiene fuerza vinculante por lo que no debe considerárseles fuentes del derecho administrativo.

1.2.7. La jurisprudencia

La jurisprudencia puede entenderse en tres sentidos diferentes que son importantes:

a) Puede ser entendida como ciencia del derecho.

b) Como la manera habitual, uniforme y constante con que los órganos jurisdiccionales aplican el ordenamiento jurídico positivo a los casos sometidos a su conocimiento. Es lo que resulta de varias sentencias dictadas por los jueces al aplicar la ley a casos concretos. En este sentido, se habla de jurisprudencia no obligatoria. Otros tribunales pueden seguir el mismo criterio. En este sentido, se habla de jurisprudencia no obligatoria.

c) Como el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los órganos jurisdiccionales. Aquí cumple una doble función: ayuda a la aplicación de las normas jurídicas y a su formación. En este sentido, su importancia del derecho

administrativo es innegable porque dado que existían pocas normas positivas administrativas ha ayudado en la formación de sus principales instituciones.

En esta rama del derecho ha tenido más importancia que otras, donde existen codificaciones que resuelven la casi totalidad de los supuestos de hecho que suelen presentarse en la práctica.

En una rama de tan creciente creación como la administrativa la situación es diferente porque la multiplicidad de preceptos, su constante modificación, la falta de sistematización de sus reglas, la natural movilidad del trabajo administrativo y la ausencia de normas específicas dan a la tarea interpretativa de jueces y juristas un inmenso valor.

Hoy en día, la jurisprudencia obligatoria o doctrina legal puede considerarse como fuente: en principio, ningún tribunal está obligado a fallar de acuerdo a como lo hagan otros. Además se admite el recurso de casación, cabe decir que la jurisprudencia puede ser fuente del derecho administrativo.

Por otra parte la jurisprudencia no obligatoria en el derecho administrativo resulta que es una fuente indirecta, es un simple medio de información para resolver acertadamente algunos casos.

Es de tener presente que así es en los Estados positivistas, en los que predomina el derecho escrito, mientras que en los países regidos por el derecho anglosajón la jurisprudencia es la fuente esencial del derecho y el valor del precedente es incuestionable.

1.2.8. La analogía

“Es un proceso de propia integración que se aplica en ausencia de texto expreso en un caso determinado, o sea consiste en una ley que rige en casos análogos”.⁷

Consiste en la aplicación de una norma jurídica, prevista para un caso o una situación determinada, a otro caso o situación distinta, no contemplada normativamente, pero que guarda similitud con la primera, en cuanto a los hechos e identidad, a las razones, fundamentos y finalidades contempladas al dictar la norma que se aplicara.

La analogía ha tenido, como es de suponer, aplicación en los albores del derecho administrativo en razón de la carencia de normas positivas, que obligó a recurrir a ella frecuentemente a fin de solucionar las situaciones que se presentaban.

1.2.9. Principios generales del derecho

No hay consenso en la doctrina en relación a lo que son. Algunos dicen que son los principios del derecho Romano, otros sostienen que son los principios del derecho natural, del derecho de gentes, de la moral, otros dicen que son más bien valores supremos que pueden normar la conducta humana y que se fundan en la conducta racional y en la realidad histórica, expresan valores básicos de un ordenamiento jurídico, etc. Y otros más aun sostienen, que los principios generales del derecho no provienen exclusivamente de una de esas fuentes, sino de todas ellas en conjunto.

⁷ Meza. **Ob. Cit.** Pág. 56.

1.2.10. La doctrina

Consiste en el estudio de carácter científico que realizan los juristas acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de aplicación.

La doctrina está integrada por el conjunto de opiniones, teorías y sistemas elaborados por los tratadistas y publicistas del derecho y expuestas en obras y trabajos.

En algunas épocas pasadas como en la Roma de antaño fue una de las fuentes formales esenciales, ya que la opinión fundada de grandes jurisconsultos como se tenía como vinculante. Hoy constituye una fuente indirecta o mediante y de aplicación subsidiaria. Es más bien una fuente de conocimiento profundo.

Tiene como fuente auxiliar, importancia dentro del derecho administrativo pues ha ido influyendo sobre el legislador al irle transmitiendo sus ideas y las tendencias del ordenamiento jurídico que se debían seguir, o señalando sus errores. Su influencia también se ha dejado sentir sobre autoridades administrativas. Por su origen ajeno al proceso de creación de la ley en los estados actuales, no es obligatoria su aplicabilidad. Sin embargo la labor doctrinal de los estudiosos del derecho debe ser considerada siempre como una tarea importante y constructiva que busca soluciones a los problemas de alcance jurídico.

Entre las diversas fuentes formales del derecho administrativo existe una relación de jerarquía o de prelación. Esto se refiere al orden en que deben ser tomadas en cuenta en los casos concretos que se susciten.

Este orden lo fija el ordenamiento jurídico de cada lugar. En el caso de Guatemala cabe decir que el orden sería el siguiente: la Constitución, la Ley, los Decretos-leyes que tienen categoría de ley, los tratados internacionales, los reglamentos, la jurisprudencia, la costumbre, los principios generales del derecho y la doctrina que más bien sería una forma de interpretación o en su caso de integración de normas.

Para el citado orden es de importancia señalar los Artículos 44, 175 y 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala que respectivamente establecen que ninguna ley podrá contrariar sus disposiciones y que la justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República; que serán nulas las leyes y las disposiciones gubernativas que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza. Y también, considerando los establecimientos en la Ley del Organismo Judicial que regula: a) "Que la ley es la fuente del ordenamiento jurídico y que la jurisprudencia la complementará. La costumbre regirá sólo en defecto de ley aplicable o por delegación de la ley, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada."

b) "Que contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario."

c) "Que los tribunales observaran siempre el principio de jerarquía normativa y de supremacía de la Constitución sobre cualquier ley o tratado, salvo de los derechos humanos, que prevalecen sobre el derecho interno. Las leyes o tratados prevalecen

sobre los reglamentos y carecen de validez las disposiciones que contradigan una norma de categoría superior."

d) Al señalar la interpretación de la ley se indica que el conjunto de la misma sirve para ilustrar el contenido de cada una de sus partes, pero que los pasajes oscuros se podrán aclarar atendiendo a su finalidad y espíritu, a su historia, a disposiciones sobre casos análogos y a los modos como parezca más conforme a la equidad y a los principios generales del derecho, en su orden.

1.2.11. Codificación del derecho administrativo

El derecho administrativo es un derecho relativamente nuevo; se puede decir que surge a raíz de la Revolución Francesa y más específicamente a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, fecha a partir de la cual el particular deja de ser objeto de las decisiones del monarca y pasa a ser sujeto de derechos y obligaciones y por tanto facultado frente a una administración limitada. Por su aparición relativamente tardía en el devenir de la historia jurídica se ha cuestionado en alguna forma y en épocas pasadas la existencia del derecho administrativo como rama autónoma del derecho público.

La tendencia de los ordenamientos jurídicos modernos es el de estar codificados. Esto se refiere a estar contenidos en cuerpos legales homogéneos y sistematizados que regulan materiales similares; ello se materializa agrupando las diversas leyes que regulan materias similares en un solo cuerpo orgánico.

“El derecho administrativo es un derecho plenamente independiente que goza de autonomía científica, jurídica y didáctica. Tiene autonomía científica por cuanto tiene una materia propia y perfectamente diferenciada, regulada por principios especiales propios y objeto de metodología única”.⁸

Tiene autonomía jurídica porque es una rama del derecho público que cuenta con objeto y finalidad concreta, tiene normas particulares que regulan relaciones particulares, estableciendo derechos y obligaciones distintos de los dispuestos por leyes de otras materias y cuenta con instituciones propias y exclusivas que son reguladas concretamente por sus propias normas. Está estructurado como una rama de derecho y esto se percibe al observar la cantidad de leyes que regulan la materia administrativa y hasta en la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo. Además tiene autonomía didáctica puesto que es objeto de especial enseñanza, aprendizaje y especialización. Esto es una realidad innegable desde hace años.

El derecho administrativo enseña a los terceros interesados en saber de sus instituciones, a los que coadyuvan en el cumplimiento de sus normativas como lo serían los concesionarios y contratistas y especialmente a los encargados de cumplir primordialmente con la función administrativa del Estado: los empleados y funcionarios públicos, quienes forman la clase de los servidores públicos.

Otra cuestión de interés consiste en que si se debe codificar o no el derecho administrativo. Varias respuestas se han formulado a este interrogante. Hay doctrinas al respecto, negativas, positivas y mixtas. Las negativas sostienen que el codificarlo le

⁸ Castillo. **Ob. Cit.** Pág. 47.

restaría a este derecho movilidad y flexibilidad, causando estancamientos y paralización de su evolución.

Las positivas refutan lo anterior argumentando que la labor doctrinal y jurisprudencial sería un paliativo por la sistematización y generalización de sus principios. Considera que se debe codificar para facilitar su conocimiento y aplicación y que además la reforma de los códigos si bien es difícil no es imposible.

Por último, están las doctrinas mixtas o eclécticas en donde la codificación tiene inconvenientes pero también ventajas. No es recomendable una codificación total del derecho administrativo pero si lo es una sistematización parcial de sus principios rectores, relaciones, instituciones y disposiciones.

Una codificación parcial eliminaría el terrible desorden que impera en esta materia y ayudaría tanto a los particulares a enterarse de sus reglas y propósitos como a la propia administración que conocería mejor su alcance y sobre todo los límites de su actuación que no pueden ni deben sobrepasarse si se quiere estar acorde con el funcionamiento de un Estado de derecho.

1.2.12. El reglamento

El reglamento es otra fuente formal y directa del derecho administrativo.

Cuantitativamente, es la más importante y cualitativamente, la mayor de las veces, la más técnica, se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la administración.

“Los reglamentos son actos unilaterales de voluntad de la administración pública que contienen normas jurídicas generales y obligatorias que regulan situaciones

impersonales, abstractas y objetivas y que producen efectos generales. Son normas jurídicas dictadas por la administración y con valor subordinado al de la ley”.⁹

Son actos de legislación, pero no con el mismo valor que la ley, aunque sí con sus caracteres de generalidad, impersonalidad y obligatoriedad. De ellos se puede afirmar que orgánicamente son actos de la administración pública pero materialmente son actos reglas, o sea que implican la creación de normas jurídicas, pero que no tienen el mismo valor jerárquico ni formal que la ley.

Su trascendencia dentro del ámbito del derecho administrativo es inmensa. Aparecen como la fuente básica de esta rama del derecho y no sólo por su índole sino porque conforman una clase especial de normas trascendentes por su cantidad y calidad.

Es conveniente determinar la base legal del motivo por el cual los órganos ajenos al que tiene atribuida la función legislativa pueden emitir normas de carácter general que produzcan efectos jurídicos.

Ello implica determinar la razón jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria. Se puede afirmar que esta potestad nace de la propia actividad administrativa, es una forma de realizar sus funciones. Entraña el ejercicio de poderes propios de la administración, o sea de poderes que dimanen de su propia naturaleza. Es decir, que para la administración es la potestad reglamentaria que cuenta con atribuciones.

La administración tiene un fin y, se le encomienda una cantidad de cometidos para poder conseguirlo. No solamente realiza actos administrativos y operaciones materiales, sino también actos que conllevan la creación de normas de carácter

⁹ **Ibid.** Pág. 60.

general. Este poder es parte de la naturaleza misma de la función administrativa y constituye una manifestación más de ella.

La Constitución Política de la República de Guatemala misma lo reconoce cuando establece en el Artículo 183 inciso e) las funciones del Presidente de la República y determina que estas comportan el sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para lo que se estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes sin alterar su espíritu.

Es de hacer notar que la potestad reglamentaria, es decir, el poder que tiene la administración de formular normas no pertenece en exclusiva al Organismo Ejecutivo, puesto que la administración en Guatemala no es solamente centralizada sino también cuenta con entes descentralizados, una de las atribuciones esenciales de estos órganos es, sin duda, la de dictar disposiciones normativas propias, aunque inferiores a la ley dictada por el Legislativo.

Los reglamentos han proliferado en las administraciones actuales y esto prueba su utilidad. Es del caso señalar que las razones por la cuales existen tantos reglamentos son varias y es de importancia señalar las siguientes:

a) Más capacidad técnica de las autoridades administrativas para desarrollar el detalle cuando una ley o norma lo requiera. El ejercicio de la función administrativa implica una mayor preparación de la que requieren y muchas veces los diputados tienen que elaborar las leyes. Basta mencionar que, de acuerdo a la normativa constitucional para ser electo diputado únicamente se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el

ejercicio de sus derechos civiles. Dicho ejercicio contempla la ingente necesidad de los miembros de la administración de dominar las materias específicas de una rama determinada y de su permanente actualización.

b) Mejor conocimiento directo de los problemas que originan su elaboración. Es labor de la administración estar directamente enterado de las necesidades de la población y de las mejores opciones para proveerlas y esto no excluye la potestad reglamentaria.

c) Mayor rapidez en su formulación y esto es así porque el proceso de formación y sanción de una ley como todo proceso es bastante largo y conlleva la realización de varias etapas que se pueden prolongar bastante sea por desidia, negligencia o incapacidad.

d) Prevalencia de intereses administrativos sobre interés políticos, lo cual se deriva de la razón anterior y se refiere a que, en el ejercicio de la función administrativa, es más factible que en el ejercicio de la función legislativa por el Congreso, el deslindar los intereses de la colectividad de los de la política partidista que en un determinado momento pueden mandar en el Congreso, entorpeciendo y alargando el proceso de sanción de una ley.

e) Facilidad de modificación y permanente actualización como consecuencia de lo dicho anteriormente, y de ello se desprende que los reglamentos pueden modificarse y adecuarse a las necesidades actuales de manera más exacta y rápida.

Lo expuesto debe entenderse como lo que son, razones por las cuales la administración utiliza tanto este tipo de norma y no deben confundirse con su fundamento que es inherente a la propia naturaleza de la función administrativa.

Los reglamentos aún cuando su emisión es connatural a la función administrativa tienen límites y deben ser emitidos de manera razonable. Se debe tener esto siempre presente para evitar excesos que redunden en la violación de los derechos de los ciudadanos por parte de una administración abusiva. Los límites generales de estas normas son:

a) Principio de legalidad: En el mismo los reglamentos no pueden violar normas de nivel constitucional, como tampoco pueden transgredir normas contenidas en leyes. La actuación de la administración pública siempre está sujeta a la ley y, por lo tanto, también lo está el ejercicio de su potestad reglamentaria y el consiguiente reglamento.

Derivado del principio de legalidad aparecen otros dos principios que a su vez constituyen también límites: principios de zona de reserva legal y de preferencia de la ley.

b) Principio de la zona de reserva legal: Según este principio, los reglamentos no pueden regular asuntos reservados a la ley incluyendo que, en un sentido amplio del vocablo, a la Constitución. Este sería el caso, por ejemplo, que según el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y bajo el acápite principio de legalidad establece lo siguiente: “Corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones

especiales conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:

- a) El hecho generador de la relación tributaria;
- b) Las exenciones;
- c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;
- d) La base imponible y el tipo impositivo;
- e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargas; y
- f) Las infracciones y sanciones tributarias.

Son nulas ipso iure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación."

c) Principio de preferencia de la ley: De acuerdo con este principio, lo establecido por una ley no puede ser modificado en ningún sentido ni derogado, si no es por otra ley.

Ningún Reglamento dictado por un órgano subordinado puede contrariar preceptos del dictado por otro superior. Esto es así por la existencia del principio de jerarquía y siempre y cuando se acepte que la potestad reglamentaria no corresponde únicamente al Presidente de la República, como Jefe del Organismo Ejecutivo.

No puede el contenido de los reglamentos sobrepasar la competencia del órgano, no puede este dictar más de lo permitido.

A pesar de que por definición el reglamento es una manifestación unilateral de la voluntad administrativa que produce efectos jurídicos, cabe distinguir entre ellos varios tipos: Se puede distinguir en cuanto a sus efectos los siguientes tipos de reglamentos:

a) Reglamentos jurídicos: Son los propiamente normativos y se derivan de las relaciones de supremacía general que unen generalmente al ciudadano común con la administración.

b) Reglamentos administrativos: Son los reglamentos de organización que se dan dentro de las relaciones de supremacía especial o de sujeción o ejecutivos y reglamentos subordinados. Este tipo de reglamento presupone la existencia de una ley dictada por el Organismo Legislativo, que determina sus efectos y alcances y a la cual no puede contradecir, de allí que se sostenga que están subordinados a la ley.

Generalmente se establece este tipo de reglamento por una disposición expresa de la ley que lo requiere disponiendo en alguna de sus disposiciones que la administración emitirá las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Esto encuentra apoyo en la disposición constitucional que asigna al Presidente de la República la facultad de dictarlos. Son reglamentos que dicta el Organismo Ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales propias con la finalidad de posibilitar la aplicación y cumplimiento de las leyes.

Es de notar que la falta de sanción de un reglamento ejecutivo no puede ni debe impedir la aplicación de la ley reglamentada, puesto que de otro modo se estaría dejando en manos del Organismo Ejecutivo la eficacia y vigencia de una norma.

Estos reglamentos son comunes en el campo administrativo y son necesarios para reglamentar las cuestiones puramente técnicas, cambiantes, factores variables o detalles.

Son reglamentos que no deben ni pueden alterar el espíritu de la ley y que según el Artículo 4 de la Ley del Organismo Ejecutivo deben emitirse mediante Acuerdo Gubernativo.

En la actualidad, pueden ser dictados por órganos no pertenecientes al Organismo Ejecutivo sino a la administración descentralizada. En este caso algunos estudiosos afirman que se estaría en presencia de un estatuto autónomo.

a) Reglamentos autónomos: Estos reglamentos son independientes de cualquier ley. Son los dictados por el Organismo Ejecutivo respecto de materias que son de su competencia, sea porque la Constitución así lo determina o por estar implícitas en ella. Estos reglamentos no dependen ni requieren de una ley anterior que condicione su existencia, están comprendidos dentro de las facultades propias de la administración pública.

Son los que se emiten por autorización expresa del Organismo Legislativo. Se dan, entonces, cuando es el propio Congreso el que comparte su facultad legislativa con otro organismo.

Esto no significa que estos reglamentos no tengan limitaciones, siempre estarán sujetos a los límites generales de cualquier reglamento, así, por ejemplo, no podrán contradecir disposiciones constitucionales ni legales.

b) Reglamentos de necesidad: Son las disposiciones reglamentarias que el Organismo Ejecutivo dicta para hacer frente a situaciones de emergencia. Se emiten en casos en los que, por graves alteraciones de la paz o del orden público o por desastres o calamidades naturales, pelagra la existencia misma del Estado o la de sus habitantes o en todo caso su seguridad y salubridad. Son reglamentos que norman situaciones imprevistas que requieren de una pronta decisión por parte del Organismo Ejecutivo. También están previstos en la Constitución al señalar las funciones del Presidente de la República.

c) Reglamentos delegados: Son aquellos que emite el Organismo Ejecutivo por autorización o delegación expresa del Organismo Legislativo. Es decir, se dan cuando este organismo comparte con otro su facultad legislativa. En Guatemala no se dan en la actualidad. En tiempos pasados lo que se podría identificar como la época liberal. Otra clasificación permite distinguir entre los llamados reglamentos internos y las ordenanzas. Estas últimas son reglamentos con efectos externos, es decir, de aplicación a los ciudadanos y emitidos por autoridades municipales.

Por su parte, los reglamentos internos, en forma genérica, incluyen a los circulares, las instrucciones de servicios y los reglamentos de organización:

Las circulares son instrucciones de servicio con caracteres generales y dirigidos a órganos de la administración pública. Contienen normas técnicas operativas y reglamentarias. En Guatemala, el Organismo Ejecutivo tiene potestad de emitirlos.

Las instrucciones de servicios son las órdenes y directivas que los órganos superiores de la administración dan a sus subordinados para determinar la forma concreta en que

deben ejercer su actividad. Al igual que las circulares, son normas de cumplimiento obligatorio, pero sólo dentro de la propia administración.

Su incumplimiento puede acarrear por parte del empleado o funcionario que no las acate una infracción al deber de obediencia que le tiene que dispensar a sus superiores.

Finalmente, los reglamentos de organizaciones son los dictados para establecer la estructura de los órganos, señalando su integración, competencia interna y relaciones.

Al igual que las circulares y las instrucciones de servicios no obligan ni vinculan a los particulares y sus observancia sólo aplica a la propia administración o a una parte de ella.

A pesar del carácter obligatorio eminentemente interno, estas normas son de carácter reglamentario y constituyen fuentes formales del derecho administrativo. Se debe recordar siempre que este derecho no sólo regula las relaciones de los particulares con la administración, sino las relaciones entre los integrantes de la misma.

La ley y los reglamentos son normas que crean derechos y obligaciones tanto para los ciudadanos como para los integrantes de la propia administración. Ambas son normas reguladoras de situaciones generales y son obligatorias, pero son iguales. Hay entre ellos grandes diferencias. Sintetizando la cuestión se vislumbra que se puede distinguir atendiendo a su jerarquía, origen, existencia, vigencia, contenido, expresión de volumen y alcance.

Entre la ley y el reglamento hay una diferencia de grado. La ley es superior y el reglamento ocupa un grado inferior, de allí que no puede contravenir lo dispuesto por una ley en caso de los reglamentos de ejecución.

La diferencia en cuanto a su origen es aquella en la cual la ley es producto inherente del quehacer del Organismo Legislativo y el Reglamento del Ejecutivo aunque lo pueden emitir otros entre de la administración pública.

La diferencia en cuanto a su existencia consiste en que la ley existe y tiene plena vigencia sin necesidad de un reglamento, mientras que éste, salvo excepciones expresas, requiere de la existencia previa de la ley.

La diferencia en cuanto a su vigencia consiste en que la ley es obligatoria mientras no se abroge; el reglamento, específicamente el de ejecución, no puede existir al desaparecer la ley.

La diferencia en cuanto a su contenido radica en que la ley tiene una materia reservada que sólo ella puede regular y el reglamento no puede ir más allá de lo que la ley establece.

La diferencia en cuanto a la expresión de voluntad radica en que la ley es considerada la expresión de la voluntad nacional, es elaborada por los representantes el pueblo, electos precisamente con esa función; mientras que los reglamentos son la manifestación escrita de la voluntad de la administración.

La diferencia en cuanto a su alcance debe apuntarse en el campo de acción del legislador al ser el mismo libre e incondicionado, sujeto únicamente a la Constitución, mientras que el ejercicio de la potestad reglamentaria que resulta en la existencia de los reglamentos es todo lo contrario, está limitado y encuadrado por la ley.

El derecho administrativo tiene fuentes que son en general, las mismas que las de todo el ordenamiento jurídico, aunque adentro de ellas existen unas relevantes para esta rama del derecho público como son los reglamentos.

Estas normas afectan tanto a articulares como a miembros de la Administración y son indispensables para el ejercicio de la función administrativa del Estado.

1.3. Relaciones con otras disciplinas jurídicas

El derecho administrativo se relaciona con otras disciplinas jurídicas, siendo las mismas las siguientes:

a) Derecho constitucional: Abarca las normas reguladoras de la estructura y de la organización jurídico-política del Estado. Las normas de derecho administrativo tratan de la actividad que se desarrolla dentro de los órganos del Estado y las mismas son creadas por el legislador dentro de las limitaciones de la norma constitucional.

b) Derecho penal: El mismo se relaciona con el derecho administrativo por el concepto de sanción, el cual es típico del derecho penal. El derecho administrativo disciplinario encuentra su aplicación en lo interno de la administración, debido a que obedece a sanciones que el superior jerárquico impone al inferior debido a faltas disciplinarias.

c) Derecho financiero: Se encarga de regular la actividad financiera del Estado en relación a la recaudación, gestión y disposición de los medios económicos suficientes para el cumplimiento de la misión de éste. Las relaciones entre el derecho administrativo y el financiero son contiguas e inmediatas. Ello es de esa forma debido a

que los modos y las funciones de aplicación de las normas de tipo financiero son esencialmente administrativos.

d) Derecho procesal: El derecho en mención consiste en la rama del derecho que se ocupa de todas aquellas formalidades que tienen que cumplirse durante todo el proceso. Existen instituciones que son reguladas a través del derecho procesal y que son adoptadas a través del derecho administrativo. El mismo se encarga de la creación de sus normas jurídicas, pero el derecho procesal es de carácter supletorio.

e) Derecho civil: Se relaciona con el derecho administrativo, debido a que existen instituciones del mismo que son aplicables al procedimiento administrativo, como lo son los conceptos de capacidad, persona jurídica y persona física.

1.4. Derecho administrativo en Guatemala

Derecho administrativo rama del derecho público que tiene por objeto la administración pública, entendida como actividad a través de la cuál Estado y los sujetos auxiliares de este tienden a satisfacer intereses colectivos.

Existe actividad administrativa en los tres principales Organismos del Estado de Guatemala y en cada una de ellos emana jerárquicamente una estructura subordinada interrelacionada con actividades diversas. La actividad administrativa del Organismo Ejecutivo, es la única que se denomina administración pública, no obstante que la actividad administrativa existe, también en las organizaciones autónomas y

descentralizadas del Estado de Guatemala. Técnicamente, la denominación correcta es administración pública del Estado de Guatemala.

La administración pública en Guatemala, busca servir a los guatemaltecos, persigue la realización del bien común, es servicio a cargo de personas que ejecutan funciones administrativas con efectividad. “Por otro lado, el derecho administrativo en Guatemala tiene como fin supremo velar por el bienestar, de los guatemaltecos. Este propósito se cumple por medio del buen funcionamiento de la administración pública. Una preocupación del derecho administrativo es la calidad de la administración; en cuanto a que éste afecta vidas humanas.”¹⁰

El derecho administrativo en Guatemala se basa en el conjunto de principios, teorías doctrinas y normas jurídicas que regulan la relaciones entre la administración pública y los particulares, así como las relaciones que se dan entre los mismos órganos dentro de la administración pública, los cuales son los encargados de realizar los distintos actos administrativos, los cuales se realizan mediante procedimientos administrativos, que concluyen precisamente con un acto de la administración pública, los cuales pueden ser impugnados por los particulares.

¹⁰ Instituto Nacional de Administración Pública. **Derecho administrativo**. Pág. 115.

CAPÍTULO II

2. Derecho administrativo sancionador

Dentro del derecho administrativo surge lo que es el derecho administrativo sancionador, consistente en el acto que realiza la administración pública de sancionar a uno o varios administrados por la infracción a una norma o disposición administrativa, la cual puede ser impugnada por los particulares, o bien por medio de la misma administración pública por un órgano superior jerárquico.

2.1. Generalidades del derecho administrativo sancionador

La doctrina guatemalteca es acorde en el reconocimiento de la existencia, por un lado de los delitos en sentido estricto, y por el otro, de las faltas, infracciones, transgresiones o contravenciones administrativas; y de las sanciones administrativas correspondientes para reprimirlas.

“La discusión doctrinal, se presenta cuando se trata de precisar si el derecho penal administrativo es una disciplina autónoma, con todo lo que ello implica, o si constituye, en cambio, tan sólo una parte del derecho penal clásico; un derecho penal especial”.¹¹

Esa diferenciación reviste importancia, debido a que si se acepta la existencia del derecho penal administrativo como un todo diferenciado; éste resolverá sus problemas y sus casos de conformidad a sus propios principios. No existe en la actualidad

¹¹ Cerezo Mir, José. *Límites entre el derecho penal y el derecho administrativo*. Pág. 25.

uniformidad en los estudiosos de la materia en análisis, en cuanto a la autonomía del derecho penal administrativo.

Lo que no se puede dejar de reconocer, es esa actividad de la administración pública que se evidencia en la existencia de actos administrativos punitivos, que si bien están influenciados por principios del derecho penal clásico, se asientan en bases del derecho constitucional; y sustentan su especialidad en principios y sistemas de derecho administrativo.

La coacción administrativa, no tiene que confundirse con la potestad que la administración pública tiene de imponer sanciones. Si bien es cierto, que puede recurrir a la vía coactiva para que una sanción se cumpla; también es claro que constituye un medio administrativo autónomo.

La coacción anotada, se encamina al cumplimiento de los ordenamientos administrativos contra la voluntad del obligado a ello, debido a que la sanción es un medio represivo que se pone en marcha; precisamente porque la obligación no se ha cumplido.

La administración pública, está provista de medios represivos cuyo ejercicio lo constituyen los actos administrativos punitivos. Se afirma, que esta potestad sancionadora de la administración pública; es una realidad que se vive en todos los regímenes constitucionales modernos.

Ese poder sancionador, se extiende a múltiples aspectos de la actividad administrativa en lo que respecta a: materia fiscal, régimen disciplinario de los servidores públicos en materia policial, control de actividades económicas y fiscalización de actividades profesionales.

La administración estatal, genera una complejidad normativa en la que para la conservación del bienestar social; coexisten las penas del derecho penal clásico y las sanciones administrativas.

Existe una potestad sancionadora de la administración pública, frente a la potestad punitiva ordinaria encomendada a los juzgados y tribunales de justicia. Ambas potestades coexisten, debido a que existe distinción entre leyes penales y normas administrativas.

“La potestad administrativa sancionadora, y la potestad punitiva atribuida a los tribunales de justicia, tienen como fundamento común que ambas han sido establecidas para asegurar el cumplimiento de los deberes genéricos; que los individuos tienen frente al Estado”.¹²

Es fundamental distinguir cuando la potestad sancionadora de la administración pública se ejerce como potestad correctiva, con la finalidad de tutelar el orden social general y como potestad disciplinaria tendiente a tutelar la propia organización de la administración pública; así como también su orden interno.

Esta última potestad, es la que la administración lleva a cabo mediante el ejercicio del respeto de determinados administrados sometidos a alguna especial relación de poder.

La sanción penal punitiva y la sanción disciplinaria, pueden recaer sobre un mismo sujeto, debido a que el servidor público que comete una falta constitutiva de delito, puede quedar sometido; de forma simultánea a un expediente disciplinario y a un proceso penal.

¹² Nieto, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. Pág. 43.

El ejercicio de la potestad correctiva, es compatible con la potestad disciplinaria, debido a que quien es sancionado con una multa administrativa por alterar el orden público; puede verse sancionado en la vía disciplinaria.

La atribución de competencia sobre una determinada materia a una de las dos jurisdicciones, sea la penal o administrativa no implica por sí; la negación de la competencia sobre la misma materia.

Lo que se tiene que precisar, es que la imposición de sanciones en una de dichas vías impide que la misma persona sea sancionada en la otra, y por ende se aplica el principio non bis in idem; debido a que en ambos supuestos se castigará el mismo hecho.

El ejercicio de la potestad correctiva, como el de la disciplinaria siempre es susceptible de revisión ante los tribunales de justicia de la sociedad guatemalteca.

Cuando se admite la existencia de potestad punitiva frente a la potestad sancionadora, correctiva o disciplinaria de la administración, entonces se arriba a la conclusión de que son distintos los delitos de las contravenciones.

El delito, en términos de la legislación penal, consiste en el acto u omisión, que sancionan las leyes penales. La contravención, falta, transgresión o infracción administrativa es toda acción u omisión imputable a un administrado, que constituye una violación o transgresión de una norma administrativa, y que es, por ende; antijurídica y reprimida mediante una sanción administrativa en la sociedad guatemalteca.

2.2. Definición de derecho administrativo sancionador

“El derecho administrativo sancionador, es el conjunto de normas que imponen penas a aquellas personas que, teniendo un deber para con la administración, no lo cumplen. Como desprendimiento del mismo, se suele señalar el derecho penal fiscal, haciéndose con ello referencia al conjunto de normas que sancionan al contribuyente que no cumple sus obligaciones tributarias”.¹³

Otra de las ramas que se suele señalar las disposiciones de tránsito, siendo estas el conjunto de normas que sancionan al piloto de un vehículo que no cumple con las normas de tránsito y de cuidado del vehículo.

“Derecho penal administrativo es el conjunto de normas y disposiciones que garantizan, bajo amenaza de una pena dirigida contra los particulares; el cumplimiento de un deber que tiene el particular con la administración pública”.¹⁴

El derecho administrativo sancionador consiste en el conjunto de normas jurídicas de carácter administrativo, que regulan las penas o sanciones en contra de los administrados por incumplir una disposición administrativa, u omitir determinada actividad que conlleva el incumplimiento de una disposición administrativa.

¹³ Bello, Landrove, Federico. **El derecho penal y el derecho administrativo**. Pág. 29.

¹⁴ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 320.

2.3. Importancia del derecho administrativo sancionador

La importancia de la relación entre el derecho penal y el derecho administrativo, reside en que los principios constitucionales rigen la creación y aplicación del ordenamiento punitivo, siendo ello lo que quiere decir que el derecho penal es de ultima ratio y únicamente pueden intervenir cuando las demás ramas del ordenamiento jurídico, han agotado su participación activa en sus respectivas áreas de protección, quedando como única opción para la resolución de un conflicto de aplicación de la ley penal, en una parte específica y determinada de este ordenamiento; que ha sido reversada con anterioridad por el legislador para el derecho penal.

“Las penas que prescribe la ley penal, solamente tienen que aplicarse cuando otra rama del orden legal, no contemple al derecho penal como última opción a la hora que no lesionan el bien jurídico en protección”.¹⁵

La diferencia principal entre las sanciones que imponen ambos órdenes, estriba en que para el derecho administrativo está vetada la privación de libertad; que es el fuero exclusivo de la norma penal.

La mayor gravedad de la pena en materia penal, se debe a que los bienes jurídicos que tutela este ordenamiento son de mayor importancia para la sociedad y para el Estado que los protegidos por el derecho administrativo; de manera que necesitan una intervención más eficaz y agresiva. Las penas administrativas, son más leves debido a que la función de la norma penal es protectora y motivadora, es decir buscan la

¹⁵ Bello. **Ob. Cit.** Pág. 40.

sumisión de los ciudadanos al estado mediante el respeto al ordenamiento jurídico, lo que se logra mediante fines preventivos y generales, esto es intimidando al ciudadano con la pena privativa de libertad para que no cometa delitos y, al mismo tiempo; educándolo en el ejercicio de sus derechos dentro de un estado social y democrático de derecho. De ello, deriva una sencilla sanción administrativa que no sería suficiente para cumplir estos propósitos, por lo que el Estado recurre al derecho penal para sancionar y lograr su cometido final; que consiste en la paz social.

2.4. Subsidiariedad del derecho penal

Se refleja en su naturaleza de ultima ratio, o sea que la función punitiva debe ser delimitada en el marco de la política social del Estado, con lo que la intervención del derecho penal sin perder su importancia fundamental, está supeditada a la ineficacia o insuficiencia de vías legales alternativas, para la imposición de correctivos y para la prevención de bienes jurídicos; cuyas penalidades no implican condenas privativas de libertad.

El derecho penal, es la última herramienta a la que el Estado debe recurrir para imponer castigos, de allí que la subsidiariedad sea vista como una exigencia político criminal que debe ser afrontada por el legislador al momento de un crear tipos penales.

“El sistema de medidas preventivas que para puros fines de prevención, está también provisto el derecho penal criminal, lejos de haber sido creado *ex profeso* por el derecho

penal criminal, ha sido tomado en gran parte, por esta rama del derecho, de otros ámbitos jurídicos”.¹⁶

La subsidiariedad del derecho penal, de conformidad con la legislación vigente en Guatemala está dentro del principio de intervención mínima, que regla la injerencia del derecho penal a temas de gravedad considerable y conforme a la importancia de los bienes jurídicos lesionados; quedando los menos significativos para las demás ramas del derecho.

La existencia de procedimientos judiciales o administrativos antepuestos al derecho penal, no implican la subsidiariedad de este orden, sino simplemente el sustrato social que las normas penales tienen; refiriéndose a su utilización para el control de la sociedad.

El derecho penal es parte del ordenamiento jurídico y como tal, está en una relación de interdependencia con las otras normas jurídicas; sin que ello signifique relación de subsidiariedad o subordinación a las demás.

Pero, dentro del ordenamiento jurídico, al derecho penal le corresponde la tarea más temible consistente en sancionar los más graves ataques e intolerables a los bienes jurídicos más importantes y, en este sentido, sí se puede decir que el derecho penal debe ser subsidiario del resto de las normas del ordenamiento jurídico; por cuanto en ello se expresa su carácter de ultima ratio.

¹⁶ **Ibid.** Pág. 53.

Es decir, cuando el ataque no sea muy grave o el bien jurídico no sea tan importante, o cuando el conflicto pueda ser solucionado con soluciones menos radicales que las sanciones penales propiamente dichas; deben ser aquéllas las aplicables.

El derecho penal, no es el único instrumento sancionatorio del ordenamiento jurídico.

Prácticamente, todas las ramas jurídicas poseen sus propias sanciones que se aplican en caso de incumplimiento de sus normas.

Así, en el derecho de obligaciones se prevé que el deudor indemnice al acreedor los daños y perjuicios producidos por su incumplimiento. En el derecho disciplinario de los funcionarios públicos, se sanciona a éstos en caso de infracción de alguno de los deberes específicos que le impone la función pública que desempeñan. La subsidiariedad, no se contrapone en lo absoluto a la autonomía que el derecho penal tiene frente a otros órdenes legales, debido a que la relación entre ellos no es en el plano de dependencia; sino en el plano de interdependencia.

Esa interdependencia, se basa en que el derecho penal, a efectos de configurar tipos delictivos, en la mayoría de ocasiones requiere de otros ordenamientos jurídicos con el objetivo de completar los presupuestos típicos, lo que da lugar a la impresión de una determinada dependencia que realmente no existe; y por ende a la determinación de la pena como su aplicación exclusivamente al fuero penal.

El hecho de no considerar al derecho penal como instrumento de *ultima ratio*, implica una expansión punitiva que puede desbordar los límites que los bienes jurídicos tradicionales le han fijado al derecho penal y lo pueden convertir en un instrumento puramente funcionalista, al servicio de los contingentes programas políticos y elaborados al margen de las garantías propias del estado de derecho, para alcanzar

una defensa de la sociedad lo mayormente eficaz posible frente a los riesgos derivados de las disfunciones del moderno sistema social; pero que no constituye la finalidad del derecho penal ni de la pena.

Por ese motivo, va tomando auge la proposición de reducir el objeto del derecho penal liberal tradicional, donde se encuentran los delitos clásicos contra la vida, la propiedad, y la seguridad pública.

2.5. Potestad disciplinaria

La administración, para cumplir sus funciones se encuentra facultada para la utilización de instrumentos de fuerza. En algunos casos, se trata de medios encaminados a obligar a la voluntad rebelde a cumplir con lo ordenado. A ello, se le tiene que agregar el lanzamiento o desahucio administrativo, y la utilización de la fuerza pública por motivos de orden público.

En otros casos, lo que se busca es un medio represivo que se pone de manifiesto precisamente porque la obligación no se ha cumplido. Las primeras medidas y las coacciones no castigan una obediencia al derecho, sino que imponen un determinado hacer ordenado. Las medidas represivas, por el contrario, castigan el incumplimiento de una obligación; y son las que integran el poder sancionador de la administración.

“Las sanciones disciplinarias, se explican por especiales relaciones de poder a las que están sometidos determinados administrados y crean determinados deberes en relación

con un servicio público; mientras las sanciones gubernativas obedecen a los deberes genéricos que todo individuo tiene frente al Estado”.¹⁷

El poder disciplinario, habita una zona pacífica en relación con el derecho penal. El carácter de sus sanciones desde la amonestación a la separación del servicio, y el fundamento que las justifica; difieren de los del derecho penal. De ello, deriva la posibilidad de su acumulación, legal y doctrinalmente reconocida en la sociedad guatemalteca. El tema relativo a la potestad gubernativa o correctiva de la administración, es realmente polémico, cuyos presupuestos, función y finalidad son de difícil diferenciación de los correspondientes a los órganos jurisdiccionales penales.

Hay sanciones, que la administración de la sociedad guatemalteca impone en uso de sus atribuciones gubernativas, que son de difícil, por no decir imposible; diferenciación con las penas previstas para los delitos y faltas en el Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República de Guatemala.

En derecho administrativo, rige con carácter general el principio de que toda actividad administrativa de injerencia en la libertad y propiedad de los particulares; necesita un fundamento legal. Con mayor razón, ese fundamento legal es necesario cuando tal injerencia es constitutiva de una sanción represiva; o sea de un castigo.

Dentro del poder sancionador de la administración, se distingue una potestad sancionatoria de autoprotección administrativa, en la que la administración busca su propia protección como organización o institución, y una potestad sancionatoria de heterotutela; con la cual la administración trata de proteger el orden social en su conjunto.

¹⁷ Suay Rincón, José. **Sanciones administrativas**. Pág. 80.

Las sanciones de autoprotección no son criticables, pese a ser impuestas por la administración, debido a que la división de poderes no se entiende afectada por una potestad sancionatoria administrativa de autoprotección, configurada sobre el modelo de la potestad disciplinaria, supuesto que su fin primordial no es la retribución o corrección del infractor; sino la defensa del orden administrativo.

Esa distinción tiene interés en el momento, debido a que la potestad que se encuentra bajo la denominación de autoprotección no es criticable. La posición dominante entiende, que las sanciones disciplinarias se justifican lo suficiente como para no considerar al poder disciplinario como lesivo de los principios que tienen que informar un Estado de derecho.

Pero, en la llamada potestad de autoprotección se incluye algo más que las sencillas sanciones disciplinarias, ello es; las sanciones rescisorias de actos administrativos favorables y las sanciones tributarias.

CAPÍTULO III

3. Sanciones pecuniarias

Las sanciones pecuniarias consisten en la sanción de carácter económico en las que incurren los particulares por incumplimiento de una normativa legal, o por omitir cumplir una disposición establecida por la administración pública, siendo la sanción pecuniaria la consecuencia de dicho incumplimiento.

3.1. Evolución histórica de las sanciones pecuniarias

Las penas pecuniarias tienen un origen remoto, que es prácticamente imposible rastrear con precisión ya que no en todos los pueblos se regularon del mismo modo. Lo que sí es seguro, porque obedece a su propia naturaleza, es que se comenzaron a aplicar en el mismo momento en que se atribuyó valor al patrimonio individual. Por eso es también concreto que la aceptación o rechazo de esta pena también tiene relación con el sistema político, y sobre todo económico imperante. Así en el imperio Incaico no existieron estas penas, ni la confiscación de bienes porque allí se estimaba que castigar en la hacienda y dejar vivos a los delincuentes, no era desear quitar los males del cuerpo social sino la hacienda de los malhechores. El origen de esta pena es muy remoto, encuéntrase en las legislaciones más antiguas, en el derecho romano, en el germano y en el canónico.

En el derecho romano, además de la multa el magistrado podía imponer por vía de coerción, con fines de policía, existiendo verdaderas penas pecuniarias. En el derecho germánico, la pena de multa no existió como una pena propiamente dicha, pues esta consistía en la reparación del daño del delito y éste era la compra por el delincuente de la protección social, existía además una multa de carácter penal cuyo cobro correspondía al fisco por la violación del orden jurídico; esta pena pecuniaria recibió diversos nombres, en las distintas fuentes se les denominaba *Wette Mulcta* y más tarde fue llamada *Bannus*.

La pena de multa fue aplicada en el derecho canónico, especialmente a partir del siglo XI.

Durante largos siglos constituyeron una de las bases principales de la penalidad, pero con la aparición de nuevas condiciones de vida, especialmente económicas, fueron perdiendo importancia hasta llegar en el pasado siglo y a comienzos del presente, a desempeñar en las legislaciones una función relativamente modesta, sin embargo en los últimos años, la multa está siendo acogida por numerosas legislaciones.

Si se observa en la legislación penal y práctica judicial de los países europeos, se constata que la multa se ha convertido, junto con la pena privativa de libertad, en uno de los pilares del sistema punitivo. Esta situación es el resultado de una larga evolución tendiente a humanizar, hacer más eficaz y menos dañina la represión penal. Dos factores han favorecido este cambio fundamental en la política criminal: primero, el desarrollo económico y segundo, el rechazo de las penas privativas de libertad de corta duración.

Según de Mata Vela y De León Velasco, la pena de multa tiene una importancia cada vez mayor en el derecho moderno, especialmente porque sigue ganando terreno, en cuanto a su disputa con las penas cortas de prisión, señalándose en la doctrina que aunque causen aflicción (por su erogación económica) no degrada, no deshonra, no segrega al penado de su núcleo social y constituye una fuente de ingreso para el Estado; sin embargo ha sido constantemente criticada diciendo que para el rico representa la impunidad y para el pobre un cruento sacrificio, en ese sentido, Rossi establece que la pena debería estar reservada para las personas que gocen de cierto grado de fortuna; las distintas legislaciones penales en el mundo para contrarrestar lo expuesto han establecido cuantías proporcionales de acuerdo a la capacidad económica del penado.

3.2. Clasificación de las sanciones

A continuación se da a conocer la clasificación actual existente en nuestra sociedad guatemalteca de las sanciones:

3.2.1. Coactivas

Las sanciones coactivas son aquellas en las que la obligación pecuniaria se paga y el desarrollo se pierde. Es de suma importancia dar a conocer que en lo que respecta al derecho tributario en Guatemala, las sanciones son siempre coactivas.

3.2.2. No coactivas

Las sanciones no coactivas son aquellas en las que la prestación es sustituida mediante el cumplimiento de obligación distinta que no es siempre el pagar la multa.

3.2.3. Pecuniarias

Las sanciones pecuniarias son aquellas que mediante una retribución de orden económico, el infractor responde por no haber cumplido con los deberes de orden formal y con las obligaciones sustanciales, y por lo tanto la lesión es ocasionada al Estado guatemalteco.

3.2.4. No pecuniarias

Las sanciones no pecuniarias son las aplicables derivado de la consecuencia de no haberle dado cumplimiento a la ley tributaria, y por lo tanto no existe una retribución económica por parte del infractor o sancionado, pero tomándose en cuenta lo grave que sea la infracción cometida, la administración entonces podrá imponer otra sanción que no sea la de retribuir económicamente, sino que como prohibirle al sancionado que ya no pueda gozar de algún determinado tipo de beneficio.

3.3. Definición de sanciones pecuniarias

Las sanciones y las infracciones se encuentran ligadas de manera íntima y las mismas son el incumplimiento o la violación a las normas de orden tributario existentes.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 239 sanciona al infractor con una determinada sanción que tiene que ser acorde al tipo de infracción que haya cometido.

Por su parte, el Código Tributario, Decreto 6-91 del Congreso de la República de Guatemala y todas sus reformas nos da a conocer qué tipo de sanción es la correspondiente a cada infracción que se haya cometido.

“La existencia del deber jurídico determina por virtud de que la violación de la conducta en aquel señalada constituye el presupuesto de una sanción jurídica, esto es el supuesto de una de las formas de la coercitividad inexorable”.¹⁸

Sanción es aquella consecuencia de orden jurídico que se produce por el incumplimiento de un deber relacionado con el obligado a su cumplimiento. La implementación de la sanción se encuentra condicionada a realizar un determinado supuesto que se encuentra determinado previamente establecido y consistente en la inobservancia de un determinado deber mediante una norma a cargo del infractor castigado y que puede ser de orden material como es el no hacer efectiva la cancelación de impuestos.

Sanción y coacción no significan lo mismo, ya que la coacción es aquel medio utilizado o empleado por el estado guatemalteco y mediante el que se utiliza la fuerza para la

¹⁸ Recasens Fiches, Luis. *Introducción al estudio del derecho*. Pág. 130.

imposición de una determinada sanción. Lo anteriormente mencionado no se utiliza en todos los casos debido a que existen determinados casos en los cuales no es necesaria la coacción para hacer efectivo el pago de la sanción establecida, ya que el infractor concurre voluntariamente a hacer efectivo el cumplimiento de su obligación.

Las sanciones pecuniarias son aquellas que mediante una retribución de orden económico, el infractor responde por no haber cumplido con los deberes de orden formal y con las obligaciones sustanciales, y por lo tanto la lesión es ocasionada al Estado guatemalteco.

3.4. Características de las sanciones pecuniarias

Siendo la multa una pena, participa de las características de toda pena; es decir, consiste en un mal, que priva o afecta bienes jurídicos del condenado y que se aplica como retribución por haber el delincuente contravenido reglas de conducta impuestas para lograr una convivencia armoniosa. Además tiene como finalidad conseguir que el individuo castigado analice las pautas de comportamiento exigidas por la sociedad.

- Como todas las penas ésta es personal. Ya que esta será impuesta únicamente a las personas que infringen una norma jurídica, destinada a mantener un orden y la convivencia social entre los ciudadanos. La pena de multa es un mal personal e intransferible, como lo demuestra asimismo el hecho de que la falta de pago no puede llegar a transformar la multa en prisión, de otro que no sea el condenado.

- La multa es una pena pública. Parece innecesario recordarlo porque todas las penas son públicas, ya que son impuestas por el Estado a través de sus órganos jurisdiccionales, después de haber comprobado la culpabilidad del acusado a través de un proceso penal.
- La multa afecta de una manera parcial o totalmente el patrimonio del afectado traduciéndose en el pago de una suma de dinero.
- La pena de multa tiene que guardar correspondencia con la índole del hecho ilícito cometido; en otras palabras: no todos los delitos deben ser reprimidos de esta manera. El legislador debe conducirse de manera tal que los bienes jurídicos afectados por el acto y los perjudicados por el delito tengan afinidad. Así se resguarda la base ética de la punición y al mismo tiempo se cumplen los fines de la prevención general.
- La multa debe ser divisible para que pueda proporcionarse al grado de injusto y de culpabilidad y a los recursos del condenado.

3.5. El problema de la falta de pago de la sanción pecuniaria

"El gran problema con el que se encuentra la aplicación de la pena de multa consiste en la insolvencia de una gran parte de los delincuentes. Para resolver este problema las diversas legislaciones adoptan distintos criterios, unas procurando facilitar el pago

concediendo largos plazos y permitiendo su abono en pequeñas cantidades; más en el caso de falta de pago, de la mayor parte impone como subsidiaria una pena de privación de libertad; actualmente algunos códigos y proyectos permiten la prestación de trabajo penal como medio de extinción de la multa, como por ejemplo en el Código Penal argentino y el peruano, otro ejemplo es Londres, en el cual Congreso Penitenciario Internacional en el año de 1872 ya abordó la cuestión de la sustitución de la multa, en caso de falta de pago, por prestación de trabajo sin la privación de libertad.

19»

Dentro de la revista de derecho y ciencias políticas redactada por Hurtado Pozo, se establece que la ratio de la reglamentación legislativa de la fijación de la pena de multa es lograr que la sanción pecuniaria sea más eficaz y justa. En este sentido, Stooss sostuvo de manera insistente que se trataba de lograr que el juez estableciese la pena justa con relación al condenado. Con este fin previo, en su proyecto de Código Penal suizo se estableció un procedimiento flexible para el pago de la multa. Esta idea fue perfeccionada en los proyectos posteriores. Su objetivo era sin duda alguna suprimir completamente la conversión de la multa en pena privativa de libertad. De acuerdo con este procedimiento, si la sanción pecuniaria es individualizada de tal manera que el condenado pueda pagarla y que lo haga efectivamente, el problema de la conversión no existe más.

El carácter de la medida extrema de la conversión esta también evidenciado, primero en cuanto se dispone, en caso que el condenado deviene insolvente por causas ajenas de su voluntad, que la multa se convierta en una pena de limitación de días libres o de

¹⁹ Cuello Calón. **La moderna penología**. Pág. 893

prestación de servicios a la comunidad. Debido a la ausencia de mala voluntad, se establece una equivalencia

La eficacia de la multa depende de que el procesado tenga la capacidad suficiente para soportar la carga económica y de sentirla como una sanción racional y justa. Si estos presupuestos faltan, la razón de ser y la eficacia de la multa son seriamente cuestionadas.

"No es racional imponer una obligación a quien se sabe que es incapaz de cumplirla. Si la dignidad de la persona ya está afectada por el hecho que no se concrete el derecho a un *mínimum vital*, la restricción de los insuficientes recursos del condenado agravará aún más su situación social y moral."²⁰

La multa es una pena destinada, sobre todo, a ser aplicada en los casos en que el procesado tiene capacidad económica para soportarla. Esto sólo constituye una manifestación del criterio general de la capacidad de ser sometido a una pena. Su imposición pierde todo sentido y eficacia cuando es impuesta a quien carece de dicha capacidad. En este caso, será sentida como una doble injusticia social, agravación de la desigualdad social por razones económicas.

La no aplicación de la multa a quienes carecen de medios financieros suficientes para subvenir a sus necesidades elementales y a las de sus familias es el único medio para evitar que sea convertida en otra pena privativa de derechos, en particular del derecho a la libertad. Más coherente sería el de prever la imposición de otras penas para excluir la pena privativa de libertad; cuidando de que no se derive a una ampliación de la

²⁰ Joseph du Puit. **La pena de multa, presupuesto económico de la multa.** Pág. 166

represión de ciertos comportamientos que; de no existir dichas sanciones, permanecerían impunes.

Este problema referente a la capacidad económica y de las justas críticas hechas a la multa, muchas veces igualmente válidas para las demás penas, no deben conducir a su abrogación del arsenal punitivo del Estado. Con sentido pragmático, se debe reconocer que puede ser eficaz con relación a determinados delincuentes. Además es preferible una pena de multa, aun cuando pueda ser cancelada por terceros o dañar a los familiares del condenado, que una pena privativa de libertad; sobre todo, en países como el Perú en donde el sistema penal se reduce a su aspecto puramente represivo. Junto a esta necesidad de volver a plantearse la necesidad de la multa en relación con la realidad social y económica, debe buscarse regularla de manera más simple y coherente en el Código penal. Ante las deficiencias de la ley, los jueces no deben esperar una modificación de la ley, sino que deben tratar, mediante una interpretación creadora, de corregir las deficiencias y completar las lagunas del texto legal de acuerdo con los principios del derecho penal.

3.6. El injusto penal y el injusto administrativo

Tiene que existir una diferenciación, entre el ilícito penal y el ilícito administrativo. Es de importancia, determinar si el legislador opera con alguna distinción entre ambos ilícitos, porque si así fuera, quedaría legitimada la entrega a la administración de un poder represivo a castigar aquellas conductas antijurídicas; que constituyen ilícitos administrativas.

El hallazgo de un criterio sustancial de distinción, es de preocupación constante. El derecho penal, protege derechos subjetivos o bienes jurídicos individualizados, mientras que el derecho administrativo tiene que operar frente a la desobediencia de los mandatos emitidos por la administración, que no protegen bienes jurídicos ya existentes, sino que están al servicio de los deberes de orden público y del bienestar; y por ende no contienen un desvalor ético.

De conformidad con ello, se tiene que reprimir una lesión contra la integridad corporal por medio de una pena, debido a que el mismo protege derechos subjetivos o bienes jurídicos individualizados, mientras que el derecho administrativo tiene que operar frente a la desobediencia de los mandatos emitidos por la administración.

De conformidad con esta concepción, se tiene que reprimir una lesión contra la integridad corporal mediante una pena. La característica de la infracción administrativa tiene que encontrarse en su indiferencia ética, y en la consiguiente ausencia de ética en la sanción prevista.

CAPÍTULO IV

4. Importancia de legislar las sanciones pecuniarias, en consonancia a la realidad económica y a unidades de multa en Guatemala

Dentro de la legislación erróneamente se ha legislado estipulando cifras determinadas para estipular las sanciones, indicándose un monto, que con el transcurso del tiempo ha quedado devaluado y obsoleto dicho monto, y por lo tanto siendo una sanción insignificante, o al menos no tan significativa como lo fue el espíritu de dicha ley al momento de promulgarse, es por ello que es de suma importancia legislar la nueva normativa de sanciones pecuniarias, no solo en consonancia a la realidad económica del país, sino en base a unidades de multa para así evitar la devaluación de dichas sanciones con el transcurso del tiempo.

4.1. Generalidades de la importancia de legislar las sanciones pecuniarias, en consonancia a la realidad económica y a unidades de multa en Guatemala

La legislación guatemalteca, en la mayoría de sus ramas del derecho, tanto de índole privada, como de índole público, como lo son el derecho civil, derecho mercantil, derecho notarial, derecho laboral, derecho administrativo, derecho penal, etcétera; establece sanciones pecuniarias para castigar determinadas acciones u omisiones.

La problemática que abarcan dicho ordenamiento jurídico en el que se estipulan sanciones, tanto en legislación antigua como la más reciente, en la mayoría de los

casos, erróneamente, dichas sanciones pecuniarias son legisladas estipulando cifras determinadas, y con el transcurso del tiempo, éstas mismas quedan fuera de la realidad económica. Es por ello que se hace necesario el legislarlas con unidades de multa, equiparadas a distintas unidades, que se actualicen constantemente con la realidad económica de la actualidad, como lo es el salario mínimo, por citar un ejemplo; evitando de esa manera que con el transcurso del tiempo quede fuera de la realidad económica.

4.2. Problemática de la estipulación de cifras al legislar las sanciones pecuniarias

En mucha de nuestra legislación vigente, se encuentran reguladas diversidad de sanciones en distintas ramas del derecho, habiéndose estipulado cifras específicas, y, tomando en cuenta que la mayoría de nuestra legislación se ha realizado ya hace bastante tiempo, estas sanciones pecuniarias quedan obsoletas, minimizadas y totalmente fuera de la realidad económica debido al transcurso del tiempo.

A continuación se citaran algunos ejemplos en los cuales se puede visualizar dicha problemática en las principales leyes y códigos más importantes de nuestra legislación.

- En el Código de Notariado, Decreto trescientos catorce (314) del Congreso de la República de Guatemala, erróneamente se consignaron en las sanciones pecuniarias que se le imponen al Notario cifras, y tomando en cuenta que es una ley que entró en vigencia desde el primero de enero del año mil novecientos cuarenta y siete (1,947), con el transcurso del tiempo hasta el presente año, dichas sanciones

han quedado fuera de la realidad económica y han perdido la fuerza sancionadora que buscaban tener en dicho año.

A continuación se citan algunos Artículos del Código de Notariado, Decreto trescientos catorce (314) del Congreso de la República de Guatemala, en que se imponen dichas sanciones:

“Artículo 33º- La omisión de las formalidades no esenciales, hace que incurra el Notario en una multa de cinco a cincuenta quetzales según el caso.”

“Artículo 45º- El Notario que autorice un testamento está obligado a comunicar al registrador de la Propiedad Inmueble, por escrito, en papel sellado del menor valor, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se autorizó el testamento, los datos expresados en el artículo 1143 del Código Civil, bajo pena de veinticinco quetzales de multa, sin perjuicio de las demás responsabilidades penales y civiles.”

“Artículo 100º- Los notarios que dejaren de enviar los testimonios a que hace referencia el artículo 37, o de dar los avisos a que se contraen los artículos 38 y 39 de esta ley, dentro de los términos fijados al efecto, incurrirán en una multa de dos quetzales por infracción, que impondrá el Director General de Protocolos y se pagará en la Tesorería del Organismo Judicial, como fondos privativos de dicho Organismo.

Todas las sanciones impuestas por el Director General de Protocolos, se impondrán previa audiencia por el término de veinte días al interesado, audiencia que se notificará por medio de correo certificado con aviso de recepción. Contra lo resuelto por el Director General de Protocolos, cabrá el recurso de reconsideración, el que deberá interponerse dentro del término de tres días contado a partir de la fecha de la

recepción de la notificación por correo certificado. Dicho recurso se interpondrá ante el propio Director, quien elevará las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia para que resuelva. Dicho Tribunal resolverá aplicando el procedimiento de incidente previsto por la Ley del Organismo Judicial. Contra la resolución de la Corte Suprema de Justicia, no cabrá ningún otro recurso. Siempre que se declare sin lugar el recurso interpuesto, se impondrá al recurrente una multa de veinticinco a cien quetzales, según sea el monto de la resolución recurrida."

"Artículo 101- Las demás infracciones a que se refiere esta ley serán sancionadas por la Corte Suprema de Justicia, siempre que no constituyan delito, o por el Tribunal que conozca, en su caso, pudiendo amonestar o censurar al Notario infractor, o imponerle multa, que no excederá de veinticinco quetzales. En caso de reincidencia, las multas podrán ser hasta de cien quetzales, o suspensión de un mes hasta un año. La sanción se hará en auto acordado con justificación de motivos."

- De igual forma en el Código Civil, Decreto Ley ciento seis (106) se imponen sanciones pecuniarias como castigo al incumplimientos de actos muy importantes, los cuales al devaluarse dicha sanción impuesta, ya que es un código que entro en vigencia el primero de julio de mil novecientos sesenta y cuatro, hacen que no se le dé la importancia debida a dichos actos. A continuación se citan algunos artículos "ARTÍCULO 102. Dentro de los quince días hábiles siguientes a la celebración del matrimonio, el alcalde que lo haya autorizado deberá enviar al Registro Civil que corresponda, copia certificada del acta, y los notarios y ministros de los cultos aviso circunstanciado. La falta de cumplimiento de esta obligación será sancionada, en

cada caso, con multa de uno a cinco quetzales, que impondrá el juez local a favor de la Municipalidad."

"ARTÍCULO 175. Dentro de los quince días siguientes, el alcalde o el notario darán aviso al Registro Civil jurisdiccional para que proceda a la inscripción de la unión de hecho, oficina que entregará a los interesados constancia de dicha inscripción, la que producirá iguales efectos que la certificación de matrimonio.

La falta de este aviso será sancionada con una multa de cinco quetzales, que impondrá el juez local a solicitud de parte.

La certificación del acta municipal o el testimonio notarial, se presentarán al Registro de la Propiedad, si se hubieren declarado inmuebles, como bienes comunes."

"ARTÍCULO 1834. Es válida la venta con pacto de reserva del dominio, mientras el comprador no pague totalmente el precio o no se realice la condición a que las partes sujetan la consumación del contrato.

El comprador obtiene por esta modalidad de venta la posesión y uso de la cosa, salvo convenio en contrario; pero mientras no haya adquirido la plena propiedad, le queda prohibido cualquier enajenación o gravamen de su derecho sin previa autorización escrita del vendedor.

Cuando el precio se paga totalmente o se cumple la condición, la propiedad plena se transfiere al comprador sin necesidad de ulterior declaración. En este caso, el vendedor deberá dar aviso por escrito al Registro de la Propiedad, dentro de los ocho días de haberse cancelado totalmente el precio, para que se haga la anotación respectiva. La falta de cumplimiento de esta disposición será sancionada por el juez con multa de diez quetzales."

- De una manera más escasa, y aun siendo de las legislaciones importantes más recientes, el Código de Comercio no escapa de dicha problemática, a continuación se citan ejemplos en donde se puede observar:

“ARTÍCULO 356. SANCIÓN PECUNIARIA. Sin perjuicio de las demás sanciones que establece este Código, la falta de inscripción y el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que establece el mismo para los comerciantes, se sancionará como multa de veinticinco a mil quetzales, la cual será impuesta por el registrador.

ARTÍCULO 370. SANCIONES. La infracción a lo dispuesto en el artículo anterior, lo mismo que a lo determinado en el artículo 368 de este Código, hará incurrir al empresario en una multa no menor de cien quetzales, ni mayor de mil, en cada caso. El Registro Mercantil impondrá las multas anteriores y deberá exigir el cumplimiento de este artículo, pudiendo compeler judicialmente a la traducción, conversión y corrección en su caso, a costa del infractor.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS. ARTÍCULO VII. Es obligatoria la inscripción en el Registro Mercantil jurisdiccional, de todas las personas, empresas, actos, hechos y relaciones que se detallan en los artículos del 334 al 338 de este Código, dentro de un plazo que vencerá al treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta.

Para el efecto, bastará con presentar copia legalizada de los documentos que fuere del caso según los artículos 345 y 351 de este Código.

Podrán solicitar tal inscripción las personas que consigna el artículo 340.

La falta de inscripción dentro del plazo antes señalado, se sancionará por el registrador mercantil con una multa de diez a quinientos quetzales. Después del

primero de marzo de mil novecientos setenta y uno, ningún tribunal y oficina pública admitirá documentos sujetos a inscripción que no estuvieren razonados por el Registro Mercantil.”

- El Código Penal de Guatemala, Decreto diecisiete guion setenta y tres del Congreso de la República, es una de las legislaciones que mayor problemática representa, debido a que la estipulación de cifras no se hace sobre algún acto u omisión administrativa, sino que se asigna como castigo a un delito. Dichas penas estipuladas el cinco de julio de mil novecientos setenta y tres, de igual forma se han devaluado con el transcurso del tiempo, lo cual da como resultado consecuencias gravísimas, debido a la pérdida sancionadora que poseen dichas penas en la actualidad, a continuación se citan algunas de las sanciones en las que se estipulan penas económicas:

“ARTICULO 50. Son conmutables:

1o. La prisión que no exceda de cinco años. La conmuta se regulará entre un mínimo de cinco quetzales y un máximo de cien quetzales por cada día atendiendo a las circunstancias del hecho y a las condiciones económicas del penado.

2o. El arresto.

ARTICULO 55. Los penados con multa, que no la hicieren efectiva en el término legal, o que no cumplieren con efectuar las amortizaciones para su debido pago, o fueren insolventes, cumplirán su condena con privación de libertad, regulándose el tiempo, según la naturaleza del hecho y las condiciones personales del penado entre cinco quetzales y cien quetzales por cada día.

ARTICULO 69. Al responsable de dos o más delitos, se le impondrán todas las penas correspondientes a las infracciones que haya cometido a fin de que las cumpla sucesivamente, principiando por las más graves, pero el conjunto de las penas de la misma especie no podrá exceder del triple de la de mayor duración, si todas tuvieran igual duración no podrán exceder del triple de la pena.

Este máximo, sin embargo, en ningún caso podrá ser superior:

1. A cincuenta años de prisión.
2. A doscientos mil quetzales de multa.

ARTICULO 140. El médico que, abusando de su profesión causare el aborto o cooperare en él, será sancionado con las penas señaladas en el Artículo 135, con multa de quinientos a tres mil quetzales, con inhabilitación para el ejercicio de su profesión de dos a cinco años.

ARTICULO 141. Quien agrediere a otro, excepto en los casos de riña o pelea entre los dos, ya embistiéndolo con armas o lanzándole cualquier objeto capaz de causar lesión, será sancionado con multa de diez a doscientos quetzales. Si a consecuencia del acontecimiento se causare lesión, sólo será sancionado por ésta.

ARTICULO 150. Quien causare lesiones por culpa, aun cuando sean varias las víctimas del mismo hecho, será sancionado con prisión de tres meses a dos años. Si el delito culposo de lesiones fuere ejecutado al manejar vehículo en estado de ebriedad o bajo efecto de drogas o fármacos que afecten la personalidad del conductor o en situación que menoscabe o reduzca su capacidad mental, volitiva o física, se impondrá al responsable, además, una multa de trescientos a tres mil

quetzales. Si el hecho se causare por piloto de transporte colectivo, la pena respectiva se aumentará en una tercera parte.

ARTICULO 151. Quien, conociendo que padece de enfermedad venérea, expusiere a otro el contagio, será sancionado con multa de cincuenta a trescientos quetzales. Si el contagio ocurriere, además, se le impondrá prisión de dos meses a un año. Este delito sólo es perseguible a instancia de parte.

ARTICULO 156. Quien, encontrando perdido o desamparado a un menor de diez años; a una persona herida, inválida o amenazada de inminente peligro, omitiere prestarle el auxilio necesario, según las circunstancias, cuando pudiese hacerlo sin riesgo personal, será sancionado con multa de veinticinco a doscientos quetzales.

ARTICULO 157. Será sancionado con multa de cincuenta a un mil quetzales y privación de la licencia de conducir de tres meses a tres años:

1o. Quien condujere un vehículo de motor bajo influencia de bebidas alcohólicas o fermentadas, fármacos, drogas tóxicas o estupefacientes.

2o. Quien condujere un vehículo de motor con temeridad o impericia manifiestas o en forma imprudente o negligente, poniendo en riesgo o peligro la vida de personas, su integridad o sus bienes, o causando intranquilidad o zozobra públicas.

En caso de reincidencia, las sanciones de este artículo se duplicarán.

Si como consecuencia de la conducta irregular resultare lesión o daño, cualquiera que sea su gravedad, los tribunales aplicarán únicamente la infracción penal más gravemente sancionada.

ARTICULO 158. Serán sancionados con multa de veinticinco a quinientos quetzales y prisión de dos a seis meses, quienes pusieren en grave e inminente riesgo o peligro la circulación de vehículos en cualquiera de las siguientes maneras:

Alterando la seguridad del tránsito mediante la colocación de obstáculos imprevisibles, derramamiento de sustancias deslizantes o inflamables, mutación o destrucción, total o parcial de la señalización o por cualquier otro medio, o no restableciendo los avisos o indicadores de seguridad de la vía, cuando por circunstancias necesarias debieron ser interrumpidos o removidos.

ARTICULO 159. Es calumnia la falsa imputación de un delito de los que dan lugar a procedimiento de oficio.

El responsable de calumnia será sancionado con prisión de cuatro meses dos años y multa de cincuenta a doscientos quetzales.

ARTICULO 191. Quien, con ánimo de lucro o para satisfacer deseos ajenos, promoviere, facilitare o favoreciere la prostitución, sin distinción de sexo, será sancionado con multa de quinientos a dos mil quetzales.

Quien, en provecho propio, realice las actividades a que se refiere el párrafo anterior, será sancionado con multa de trescientos a un mil quetzales.

ARTICULO 193. Quien, sin estar comprendido en los artículos anteriores del presente capítulo, viviere, en todo o en parte, a expensas de persona o personas que ejerzan la prostitución o de las ganancias provenientes de ese comercio, será sancionado con multa de quinientos a tres mil quetzales.

ARTICULO 194. Quien, en cualquiera forma, promoviere, facilitare o favoreciere la entrada o salida del país de mujeres para que ejerzan la prostitución, será

sancionado con prisión de uno a tres años y con multa de quinientos a tres mil quetzales.

En la misma pena incurrirá quien realice las actividades a que se refiere el párrafo anterior, con varones.

La pena se aumentará en dos terceras partes si concurriera cualquiera de las circunstancias a que se refiere el Artículo 189 de este Código.

ARTICULO 195. Quien, en sitio público o abierto o expuesto al público, ejecutare o hiciere ejecutar actos obscenos, será sancionado con multa de doscientos a dos mil quetzales.

ARTICULO 196. Quien publicare, fabricare o reprodujere: Libros, escritos, imágenes u objetos obscenos, así como quien los expusiere, distribuyere o hiciere circular, será sancionado con multa de trescientos a cinco mil quetzales. La misma pena se aplicará a quien diere o participare en espectáculos obscenos de teatro, cinematógrafo, televisión o ejecutare transmisiones radiales de ese género.

ARTICULO 205. El particular que, fuera de los casos permitidos por la ley, aprehendiere a una persona para presentarla a la autoridad, será sancionado con multa de cincuenta a doscientos quetzales.

ARTICULO 213. Quien, teniendo a su cargo la crianza o educación de un menor de edad lo entregare a un establecimiento público o a otra persona, sin la anuencia de quien se lo hubiere confiado, o de la autoridad en su defecto, será sancionado con multa de cien a quinientos quetzales. ...”

- De igual forma radica la importancia de las sanciones estipuladas en el Código de Trabajo de Guatemala, siendo el derecho laboral tutelar de los trabajadores, es importante que las sanciones para determinadas circunstancias estén acordes a la realidad económica. Se citan ejemplos de dichas sanciones:

"Artículo 68. Son causas de suspensión individual total de los contratos de trabajo:

a) Las licencias o descansos sin goce de salario que acuerden patronos y trabajadores;

b) Los casos previstos en el artículo 66, inciso b), una vez transcurridos los términos en los que el patrono está obligado a pagar medio salario como se alude en dicho artículo; y

c) La prisión provisional, la prisión simple y el arresto menor que en contra del trabajador se decreten.

Esta regla rige en el caso de la prisión provisional, siempre que la misma sea seguida de auto que la reforme, de sentencia absolutoria o si el trabajador obtuviera su excarcelación bajo fianza, únicamente cuando el delito por el que se le procesa no se suponga cometido contra el patrono, sus parientes, sus representantes o los intereses de uno u otros.

Sin embargo, en este último supuesto, el trabajador que obtuviere reforma del auto de prisión provisional o sentencia absolutoria tendrá derecho a que el patrono le cubra los salarios correspondientes al tiempo que de conformidad con las normas procesales respectivas deba durar el proceso, salvo el lapso que el trabajador haya prestado sus servicios a otro patrono mientras estuvo en libertad durante la tramitación del proceso.

Es obligación del trabajador dar aviso al patrono de la causa que le impide asistir al trabajo, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que empezó su prisión provisional, prisión simple o arresto menor y reanudar su trabajo dentro de los dos días siguientes a aquel en que obtuvo su libertad. Si no lo hace, el patrono puede dar por terminado el contrato, sin que ninguna de las partes incurra en responsabilidad, salvo que la suspensión deba continuar conforme al inciso b) del artículo 66.

En estos casos rige la regla del último párrafo del artículo 67.

A solicitud del trabajador, el alcaide o jefe de la cárcel bajo pena de multa de diez a quinientos quetzales, que impondrá el respectivo juez de trabajo, debe extenderle las constancias necesarias para la prueba de los extremos a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Artículo 209. Los trabajadores no podrán ser despedidos por participar en la formación de un sindicato, debiendo gozar de este derecho de inamovilidad a partir del momento en que se dé aviso a la Inspección General de Trabajo de que están formando un sindicato y gozarán de esta protección hasta 60 días después de la publicación de sus estatutos en el Diario Oficial.

Si se incumpliere con lo establecido en este artículo, el o los trabajadores afectados deberán ser reinstalados en 24 horas y el responsable será sancionado con multas de un mil quetzales (Q.1.000,00), debiéndose además pagar los salarios dejados de percibir por los trabajadores afectados. En el caso relacionado con este artículo, si algún trabajador incurriera en causal de despido de acuerdo al artículo 77 de este

Código, el patrono iniciara incidente de cancelación de contrato de trabajo para el solo efecto de que se le autorice el despido.

Artículo 272. Salvo disposición especial en contrario o que por la naturaleza del hecho cometido o de la omisión en que se haya incurrido los tribunales comunes pueden imponer penas distintas; las faltas de trabajo o previsión social se debe sancionar únicamente así:

a) Toda violación a una disposición prohibitiva da lugar a la imposición de una multa entre mil quinientos (Q.1.500,00) y cinco mil (Q.5.000,00) quetzales;

b) Toda violación a una disposición preceptiva del artículo tercero, u otra referente a salarios, jornadas o descansos que haga algún patrono da lugar a la imposición de una multa entre quinientos (Q.500,00) y dos mil quinientos (Q.2.500,00) quetzales;

c) Toda violación a una disposición preceptiva del título quinto, u otra referente a higiene y seguridad en el trabajo, que haga algún patrono, da lugar a la imposición de una multa entre doscientos cincuenta (Q.250,00) y mil doscientos cincuenta (Q.1.250,00) quetzales;

d) Toda violación a una disposición preceptiva del título séptimo, u otra referente a huelga o paro, da lugar a la imposición de una multa entre cincuenta (Q.50,00) y quinientos (Q.500,00) quetzales, si se trata de trabajadores y de cuatrocientos a mil doscientos cincuenta quetzales si se trata de patronos;

e) Toda violación a las disposiciones que imponen los artículos 61, inciso a), 87 y 225 da lugar a una multa de doscientos (Q.200,00) a quinientos (Q.500,00) quetzales;

f) Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este Código no prevista por los incisos anteriores, da lugar a la imposición de una multa de veinte (Q.20,00) a cien (Q.100,00) quetzales si se trata de trabajadores, y de cincuenta (Q.50,00) a doscientos cincuenta (Q.250,00) quetzales, si se trata de patronos, pero en todo caso es necesario que la Inspección General de Trabajo aperciba previamente y por escrito a quien ha cometido por primera vez la respectiva infracción y luego, si hay desobediencia de parte del culpable o si por otro motivo se constata que no ha sufrido efecto el apercibimiento dentro del plazo que al efecto ha de fijarse, dicha Inspección debe testimoniar lo conducente ante el respectivo Tribunal de Trabajo y Previsión Social con el objeto de que éste aplique la sanción que corresponda cuando haya lugar.

Artículo 272. Salvo disposición especial en contrario o que por la naturaleza del hecho cometido o de la omisión en que se haya incurrido los tribunales comunes pueden imponer penas distintas; las faltas de trabajo o previsión social se debe sancionar únicamente así:

a) Toda violación a una disposición prohibitiva da lugar a la imposición de una multa entre mil quinientos (Q.1.500,00) y cinco mil (Q.5.000,00) quetzales;

b) Toda violación a una disposición preceptiva del artículo tercero, u otra referente a salarios, jornadas o descansos que haga algún patrono da lugar a la imposición de una multa entre quinientos (Q.500,00) y dos mil quinientos (Q.2.500,00) quetzales;

c) Toda violación a una disposición preceptiva del título quinto, u otra referente a higiene y seguridad en el trabajo, que haga algún patrono, da lugar a la imposición

de una multa entre doscientos cincuenta (Q.250,00) y mil doscientos cincuenta (Q.1.250,00) quetzales;

d) Toda violación a una disposición preceptiva del título séptimo, u otra referente a huelga o paro, da lugar a la imposición de una multa entre cincuenta (Q.50,00) y quinientos (Q.500,00) quetzales, si se trata de trabajadores y de cuatrocientos a mil doscientos cincuenta quetzales si se trata de patronos;

e) Toda violación a las disposiciones que imponen los artículos 61, inciso a), 87 y 225 da lugar a una multa de doscientos (Q.200,00) a quinientos (Q.500,00) quetzales;

f) Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este Código no prevista por los incisos anteriores, da lugar a la imposición de una multa de veinte (Q.20,00) a cien (Q.100,00) quetzales si se trata de trabajadores, y de cincuenta (Q.50,00) a doscientos cincuenta (Q.250,00) quetzales, si se trata de patronos, pero en todo caso es necesario que la Inspección General de Trabajo aperciba previamente y por escrito a quien ha cometido por primera vez la respectiva infracción y luego, si hay desobediencia de parte del culpable o si por otro motivo se constata que no ha sufrido efecto el apercibimiento dentro del plazo que al efecto ha de fijarse, dicha Inspección debe testimoniar lo conducente ante el respectivo Tribunal de Trabajo y Previsión Social con el objeto de que éste aplique la sanción que corresponda cuando haya lugar.

En algunos casos inclusive, como lo es con las sanciones estipuladas en código penal, los legisladores han reparado en dicha problemática, tratando de solucionar dichos problemas emitiendo nuevos decretos como lo es específicamente el DECRETO

NÚMERO 2-96 Del Congreso de la República, publicado en el Diario Oficial el 19 de febrero del año 1996, el cual data de un artículo:

“Artículo 6. Todas las penas de multa establecidas en el Código Penal, se incrementan, en su mínimo y en su máximo, cinco veces su valor.”

Este tipo de decretos no serian necesarios si no se estipularan cifras, sino unidades de multa en lugar las cifras específicas. Además que aun emitiéndolos, no es una verdadera solución, ya que de nuevo sucede la misma devaluación de dichas sanciones con el transcurso del tiempo.

4.3. Unidades de multa como solución a la problemática de la estipulación de cifras al legislar las sanciones pecuniarias

Las unidades de multa recientemente se han utilizado para regular las sanciones pecuniarias, brindando una solución al problema de la estipulación de cifras, ya que se utilizan para evitar consignar una determinada cantidad en dinero.

4.3.1. El dólar como unidad de multa

Un ejemplo de “unidades de multa” es el artículo 103 del decreto 19-2002 del Congreso de la República, Ley de Bancos y Grupos Financieros, que establece como unidad de multa el dólar:

“ARTICULO 103. Valor de las unidades de multa. El valor de cada “unidad de multa” será de un dólar de los Estados Unidos de América, o su equivalente en Quetzales al

tipo de cambio de referencia establecido por el Banco de Guatemala, vigente a la fecha de la imposición de la sanción.”

Vemos que en el anterior artículo se establece el dólar como “unidad de multa”, lo cual se ha estipulado de esa manera, pensando en la inflación que ha tenido dicha moneda de los Estados Unidos de América con el transcurso del tiempo, teniendo la intención de que con el transcurso del tiempo, dichas sanciones, por tal situación, no queden devaluadas.

4.3.2. El salario mínimo como unidad de multa

Otro ejemplo de “unidades de multa” es el utilizado en las reformas al Código de Trabajo de Guatemala, decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala, decreto numero 18-2001 del Congreso de la República, en las cuales se utiliza el salario mínimo como unidades de multa, veamos el ejemplo:

“ARTÍCULO 209.- REFORMADO por el artículo 4 del DECRETO No. 18-2001, del CONGRESO, vigente desde el (01 de Julio de 2001), el cual queda así:

"Los trabajadores no podrán ser despedidos por participar en la formación de un Sindicato. Gozan de inamovilidad a partir del momento en que den aviso por cualquier medio escrito a la Inspección General de Trabajo, directamente o por medio de la delegación de ésta en su jurisdicción, que están formando un sindicato y gozarán de esta protección hasta sesenta días después de la inscripción del mismo.

Si se incumpliere con lo establecido en este artículo, el o los trabajadores afectados deberán ser reinstalados en veinticuatro horas, y el patrono responsable será

sancionado con una multa equivalente de diez a cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas, debiendo, además, pagar los salarios y prestaciones económicas que estos hayan dejado de percibir. Si el patrono persiste en esta conducta por más de siete días, se incrementará en un cincuenta por ciento la multa incurrida.

Si algún trabajador incurriera en alguna causal de despido de las previstas en el artículo 77 de este Código el patrono iniciará incidente de cancelación de contrato de trabajo para el sólo efecto de que se autorice el despido."

La implementación del salario mínimo como unidad de multa, de igual forma se hace de manera acertada, ya que el legislador contempló que el salario mínimo, se actualiza constantemente tratando de equiparse a la realidad económica, por lo cual no estará devaluada dicha sanción con el transcurso del tiempo.

A diferencia del dólar como "unidad de multa", la utilización del salario mínimo como unidad de multa, presenta una mayor certeza al fin para el cuál fue estipulado como sanción, ya que por no haber un cambio de moneda, se tiene mayor certeza que será la sanción adecuada, esto debido a que es necesaria y obligatoria la actualización periódica del salario mínimo laboral.

Si bien con el dólar como unidad de multa, se ha logrado evitar dicha deflación de la sanción, no deja de ser un riesgo que dicha moneda se devalúe, y por lo tanto se devalúen dichas sanciones, quedando desprotegidos los actos u omisiones que se intentan evitar en la legislación, problemática que no se cuenta con el salario mínimo de trabajo como unidad de multa, ya que no el mismo es determinado en quetzales.

4.4. Nueva legislación con implementación de unidades de multa para la aplicación y determinación de las sanciones pecuniarias

Recientemente en la legislación guatemalteca, se han implementado las unidades de multa para la aplicación y determinación de las sanciones pecuniarias, esto debido a que se ha observado la problemática indicada, es decir, la devaluación de las sanciones con el transcurso del tiempo al estipular cifras, siendo el espíritu de la nueva legislación precisamente evitar que dichas sanciones se vuelvan insignificantes con el transcurso del tiempo, haciéndolo de manera acertada el legislador.

4.4.1. Ejemplo de legislación con el dólar como unidad de multa

En el Decreto número 25-2010 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de la Actividad Aseguradora en su título xi, referente a las sanciones y capítulo único, se establece el dólar como unidad de multa:

"ARTÍCULO 92.- Delito de intermediación de seguros. Comete delito de intermediación de seguros toda persona individual o jurídica, nacional o extranjera, que vende o coloca contratos de seguros en Guatemala de aseguradoras no autorizadas para operar en el país.

El o los responsables de este delito serán sancionados con prisión de uno (1) a tres (3) años y con una multa no menor de cinco mil (5,000) ni mayor de cincuenta mil (50,000) unidades de multa, la cual también será impuesta por el tribunal competente del orden penal.

ARTÍCULO 93.- Delito de colocación o venta ilícita de seguros. Comete delito de colocación o venta ilícita de seguros toda persona, nacional o extranjera, que por sí misma o a través de otras, coloque o vende seguros en territorio guatemalteco, sin estar autorizada para actuar como aseguradora en el país, independientemente de la forma jurídica de formalización, del nombre o la denominación que se le de a la negociación o transferencia del riesgo asegurable, de la instrumentación o registro contable.

El o los responsables de este delito serán sancionados con prisión de cinco (5) a diez (10) años inmutables, la cual excluye la aplicación de las medidas sustitutivas contempladas en el Código Procesal Penal, y con una multa no menor de diez mil (10,000) ni mayor de cien mil (100,000) unidades de multa, la cual también será impuesta por el tribunal competente del orden penal.

Simultáneamente a la imposición de las sanciones antes indicadas, dicho tribunal oficiará al Registro Mercantil ordenando la cancelación de la patente de comercio de empresa individual o mercantil, según corresponda, a personas individuales o jurídicas y que se proceda a su respectiva liquidación conforme lo establece el Código de Comercio. Concluido el proceso de liquidación, de oficio el Registro Mercantil procederá a cancelar la inscripción de las empresas y sociedades sujetas a liquidación.

ARTÍCULO 94.- Infracciones. Incurrirán en infracciones las aseguradoras, reaseguradoras, intermediarios y ajustadores, según corresponda, cuando cometan los actos siguientes:

a) Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de esta Ley y su reglamentación, a su ley orgánica o escritura constitutiva, reglamentos o estatutos y a órdenes

administrativas o disposiciones de la Superintendencia de Bancos, así como a cualquier otra ley que le sea aplicable;

b) Presentación de informaciones, declaraciones o documentos falsos o fraudulentos;

c) Obstrucción o limitación a la supervisión de la Superintendencia de Bancos; y,

d) Realicen o registren operaciones para eludir las disposiciones relativas a las reservas técnicas y al margen de solvencia.

Las aseguradoras, reaseguradoras, intermediarios y ajustadores que incurran en la comisión de las infracciones enumeradas en las literales precedentes, según corresponda, serán sancionadas por el órgano supervisor, con observancia de los principios del debido proceso y del derecho de defensa, conforme lo dispuesto en la presente Ley.

ARTÍCULO 95.- Sanciones. Las infracciones a que se refiere el artículo anterior se sancionarán de la manera siguiente:

a) A las aseguradoras o reaseguradoras:

1. En la primera infracción, una sanción pecuniaria de quinientas (500) a cuarenta mil (40,000) unidades de multa de acuerdo con la gravedad de la infracción;

2. En la segunda infracción sobre un hecho de la misma naturaleza del hecho ya sancionado, una sanción igual al doble de unidades de multa impuesta en la primera infracción; y,

3. En la tercera infracción y subsiguientes sobre un hecho de la misma naturaleza del hecho ya sancionado, una sanción igual al doble de unidades de multa de la última sanción impuesta.

b) A los intermediarios de seguros o reaseguros y ajustadores, se aplicará una sanción de cien (100) a diez mil (10,000) unidades de multa de acuerdo con la gravedad de la infracción.

La imposición de las sanciones anteriores es sin perjuicio de que el Superintendente de Bancos pueda adoptar cualquiera de las medidas preventivas que, a su juicio, sean necesarias para el reajuste de las operaciones a los límites y condiciones señalados en las disposiciones legales.

La Junta Monetaria reglamentará lo referente a la gravedad de las infracciones y al ciclo de recurrencia de las mismas, para los efectos de lo previsto en el presente artículo, así como el número de unidades de multa que serán aplicadas según la gravedad de la infracción.

ARTÍCULO 96.- Pago de multas. Dictada la resolución por la Superintendencia de Bancos, por la que se impone la multa correspondiente, si la entidad afectada no interpone recurso de apelación o si habiéndolo interpuesto se declarare sin lugar, se procederá de la manera siguiente: la entidad o persona sancionada deberá pagar la multa, en el Banco de Guatemala, dentro del plazo máximo de diez (10) días contados a partir de la fecha de notificación de la resolución que la imponga y que esté firme, la cual constituye título ejecutivo.

De no cancelarse la multa impuesta en el plazo establecido, será cobrada por la Superintendencia de Bancos en la vía económico coactiva. El monto de las multas impuestas por las sanciones administrativas derivadas del incumplimiento de esta ley

será percibido por la Superintendencia de Bancos, que lo destinará para programas de capacitación en el área de seguros.

ARTÍCULO 97.- Otras medidas. Los miembros del Consejo de Administración, el gerente general, gerentes, subgerentes, representantes legales, mandatarios, auditores y demás ejecutivos que resulten responsables de infracciones que afecten la situación financiera, pongan en peligro la solvencia o liquidez de sus respectivas entidades, que tiendan a ocultar información, distorsionar las cifras de los estados financieros de las entidades, o eviten que se conozcan aspectos de las mismas o que afecten intereses de terceras personas, sin perjuicio de plantear las acciones legales que correspondan, serán sancionados, con observancia de los principios del debido proceso y del derecho de defensa, a requerimiento de la Superintendencia de Bancos, por el Consejo de Administración, junta directiva, o quien haga sus veces, de la entidad de que se trate, de la manera siguiente:

- a) En la primera infracción, apercibimiento por escrito;
 - b) En la segunda infracción, sobre un hecho de la misma naturaleza del hecho ya sancionado, se les inhabilitará por un (1) mes para ejercer sus funciones en la entidad;
 - c) En la tercera infracción, sobre un hecho de la misma naturaleza del hecho ya sancionado, se les inhabilitará seis (6) meses para ejercer sus funciones en la entidad;
- y,
- d) En la cuarta infracción, sobre un hecho de la misma naturaleza del hecho ya sancionado, deberá removerlo de su cargo.

No obstante lo anterior, si la gravedad de la falta cometida lo amerita, el Superintendente de Bancos podrá requerir al consejo de administración, junta directiva, o quien haga sus veces, para que remuevan inmediatamente a las personas a que se refiere este artículo.

Sobre las sanciones impuestas, por parte del Consejo de Administración, junta directiva, o quien haga sus veces, se deberá informar a la Superintendencia de Bancos en un plazo de tres (3) días contado a partir de la notificación al sancionado.

ARTÍCULO 98.- Suspensión o cancelación del registro a los intermediarios de seguros o reaseguros. La Superintendencia de Bancos suspenderá o cancelará el registro a los intermediarios de seguros o reaseguros atendiendo a la gravedad o reincidencia de la infracción, según lo establezca el reglamento respectivo, con observancia de los principios del debido proceso y del derecho de defensa, cuando:

- a) Se compruebe que en la solicitud de registro de intermediario, se consignaron datos o se adjuntaron documentos falsos;
- b) Falsifique firmas o altere el contenido de las solicitudes de seguros, exámenes médicos o cualquier documento relacionado con los contratos de seguros;
- c) Ofrezca condiciones o coberturas no comprendidas en los planes y pólizas de seguros;
- d) Se identifique ante los asegurados en calidad de asegurador o haga uso de calidades o atribuciones distintas a las convenidas con las aseguradoras con las que tiene suscrito contrato de intermediación;

e) Ceda total o parcialmente su comisión a los asegurados, contratantes o personas no registradas para actuar como intermediarios; y,

f) Incumplan cualesquiera otras disposiciones aplicables a los intermediarios de seguros o reaseguros.

Lo anterior es sin perjuicio de las sanciones penales y responsabilidades civiles en que hubiere incurrido.

ARTÍCULO 99.- Uso indebido de nombre. Toda persona individual o jurídica que utilice en su razón social o denominación, nombre comercial o descripción de sus negocios, según sea el caso, las palabras seguro, reaseguro, fianza, reafianzamiento, agente o corredor de seguros, ajustador de seguros u otras derivadas de dichos términos, así como sus equivalentes en otros idiomas, que califiquen sus actividades como de índole de seguros, reaseguros o de intermediación de dichas actividades, sin estar autorizada o registrada conforme esta Ley, será sancionada por la Superintendencia de Bancos con una multa diaria no menor de cien (100) ni mayor de quinientas (500) unidades de multa a partir de la fecha de notificación de la sanción y hasta que regularice su situación.

El Registro Mercantil deberá rechazar la inscripción de sociedades y de empresas mercantiles, que incurran en los supuestos establecidos en el párrafo anterior, en los casos en que no se acredite la autorización de la Junta Monetaria. Toda inscripción registral realizada en contravención de este artículo, deberá ser cancelada por el Registro Mercantil, de oficio o a solicitud de cualquier persona natural o jurídica.

ARTÍCULO 100.- Valor de las unidades de multa. El valor de cada unidad de multa será de un dólar de los Estados Unidos de América, o su equivalente en quetzales al tipo de

cambio de referencia para la compra calculado por el Banco de Guatemala, vigente a la fecha de la imposición de la sanción."

Vemos entonces que se ha utilizado el dólar de manera acertada como unidad de multa, ya que la constante ha sido una inflación en cuanto a dicha moneda, por lo tanto dicha sanción no se devaluará con el transcurso del tiempo, incrementándose paulatinamente con la inflación de dicha moneda.

4.4.2. Ejemplo de legislación con el salario mínimo de trabajo como unidad de multa

Decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala; Código de Trabajo:

"Artículo 209.- (Reformado por el Artículo 15 del Decreto 64-92 del Congreso de la República y por el Artículo 4 del Decreto 18-2001). Los trabajadores no podrán ser despedidos por participar en la formación de un Sindicato. Gozan de inamovilidad a partir del momento en que den aviso por cualquier medio escrito a la Inspección General de Trabajo, directamente o por medio de la delegación de ésta en su jurisdicción, que están formando un sindicato y gozarán de esta protección hasta sesenta días después de la inscripción del mismo.

Si se incumpliere con lo establecido en este artículo, el o los trabajadores afectados deberán ser reinstalados en veinticuatro horas, y el patrono responsable será sancionado con una multa equivalente de diez a cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas, debiendo, además pagar los salarios y

prestaciones económicas que estos hayan dejado de percibir. Si el patrono persiste en esta conducta por más de siete días, se incrementará en un cincuenta por ciento la multa incurrida.

Si algún trabajador incurriera en alguna causal de despido de las previstas en el artículo 77 de este Código el patrono iniciará incidente de cancelación de contrato de trabajo para el sólo efecto de que se autorice el despido.

Artículo 272.- (Reformado por el Artículo 24 del Decreto 64-92 y por el Artículo 17 del Decreto 18-2001, ambos del Congreso de la República). Sin perjuicio de que por la naturaleza del hecho cometido o de la omisión en que se haya incurrido, los tribunales comunes pueden imponer penas distintas, las faltas de trabajo o previsión social se deben sancionar así:

a) Cuando la resolución esté firme y se imponga al patrono la obligación de pagar a los trabajadores, salarios, indemnizaciones y demás prestaciones laborales, y éste no le diere cumplimiento a dicha resolución dentro del plazo que se haya fijado, será sancionado con la imposición de una multa entre seis y dieciocho salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas.

b) Toda violación a una disposición prohibitiva dará lugar a la imposición de una multa entre tres y catorce salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas.

c) Toda violación a una disposición preceptiva del título tercero de este Código, u otra ley o disposición de trabajo y previsión social referente a salarios, jornadas o descanso que haga algún patrono, dará lugar a la imposición de una multa entre tres y doce salarios mínimos mensuales en vigor para las actividades no agrícolas;

d) Las violaciones a las disposiciones preceptivas del título quinto de este Código, u otra ley o disposición de trabajo y previsión social referente a higiene y seguridad en el trabajo que haga algún patrono, da lugar a la imposición de una multa entre seis y catorce salarios mínimos mensuales en vigor para las actividades no agrícolas.

e) La violación a las disposiciones preceptivas del título séptimo de este Código, u otra ley de trabajo y previsión social referente a huelga o paro, da lugar a la imposición de una multa entre dos y diez salarios mínimos mensuales, si se trata de patronos; y de uno a cinco salarios mínimos mensuales si se trata de trabajadores, vigentes en ambos casos, para las actividades no agrícolas;

f) Las violaciones a las disposiciones de los artículos 61, 87, y 281 inciso m) de este Código, da lugar a la aplicación de las multas establecidas en el inciso anterior, según se trate de patronos o trabajadores;

g) Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este Código, no prevista por los incisos anteriores, u otra ley o disposición de trabajo y previsión social, da lugar a la imposición de una multa entre dos y nueve salarios mínimos mensuales, si se trata de patronos, y de diez a veinte salarios mínimos diarios, si se trata de trabajadores, vigentes en ambos casos para las actividades no agrícolas, pero en todo caso, es necesario que la Inspección General de Trabajo aperciba previamente y por escrito a quien ha cometido por primera vez la respectiva infracción y luego, si hay desobediencia de parte del culpable o si por otro motivo se constata que no ha surtido efecto el apercibimiento dentro del plazo que para el efecto ha de fijarse, dicha Inspección debe iniciar la acción administrativa para la aplicación de la sanción que corresponda.

Artículo 379.- (Reformado por el Artículo 29 del Decreto 64-92 y por el Artículo 22 del Decreto 18-2001, ambos del Decreto del Congreso). Desde el momento en que se entregue el pliego de peticiones al Juez respectivo, se entenderá planteado el conflicto para el solo efecto de que patronos y trabajadores no puedan tomar la menor represalia uno contra el otro, ni impedirse el ejercicio de sus derechos.

Si el patrono infringe esta disposición será sancionado con multa igual al equivalente de diez a cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas. Además deberá reparar inmediatamente el daño causado por los trabajadores, y hacer efectivo el pago de los salarios y demás prestaciones dejadas de percibir durante el despido, sin que esto lo exonere de la responsabilidad penal en que haya podido incurrir.

Si la conducta del patrono dura más de siete días se incrementará en un cincuenta por ciento (50%) la multa incurrida. Si es trabajador, o si fuera colectivamente un sindicato, quien infrinja esta disposición, será sancionado con una multa equivalente de uno a diez salarios mínimos mensuales para las actividades no agrícolas y estará obligado a reparar los daños y perjuicios causados."

Recientemente los legisladores se han percatado del inconveniente de la estipulación de cifras en las sanciones pecuniarias que se imponen a los particulares cuando estos infringen alguna disposición administrativa, o algún tipo de disposición legal, es por ello que se han estipulado en varias leyes recientes las unidades de multa como alternativa a la estipulación de cifras acertadamente como lo vimos en los ejemplos citados en el

presente capítulo, tratando de solucionar el inconveniente que crea el estipular determinadas cifras en la imposición de dichas sanciones.

No obstante, se sigue incurriendo en dichos errores en algunas de las recientes publicaciones de ciertos cuerpos normativos, por lo que es de suma importancia la utilización de unidades de multa en dicha legislación, no solo para legislar todas las sanciones pecuniarias nuevas que se implementen en los nuevos cuerpos normativos, sino que también es sumamente necesario reformar la legislación antigua que presenta dicha problemática en lo referente a la estipulación de cifras al regular las sanciones pecuniarias a imponerse, utilizando unidades de multa para que dichas sanciones pecuniarias se encuentren en consonancia a la realidad económica de la actualidad, especialmente en una rama tan importante como lo es el derecho penal y todas sus leyes conexas, ya que en este cuerpo normativo se estipulan muchas sanciones pecuniarias de multa como sanción a determinados delitos, las cuales ya se encuentran desactualizadas a la realidad económica, y no representan una verdadera sanción para los particulares que incurrir en los delitos tipificados.

Si bien es cierto que existen unidades de multa como el dólar, que es una moneda extranjera que cada vez ha tenido un costo más elevado en comparación al quetzal, sigue existiendo el riesgo que dicha moneda se devalúe por distintas circunstancias a nivel mundial y en dicho caso las sanciones pecuniarias que se basaron en el dólar como unidad de multa de igual forma estarían devaluadas.

Por la situación anterior explicada, la unidad de multa más adecuada o idónea que se presenta es el salario mínimo, debido a que es imposible que las instituciones que se encargan de regular y determinar el salario mínimo año con año, como lo son el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y las Comisiones Paritarias de trabajo, rebajen o reduzcan el salario mínimo, ya que año con año lo que se hace es aumentarlo y adecuarlo a la realidad económica del país, realizando estudios para que estén concorde a la misma, lo cual es muy similar a lo que se debe de buscar al legislar sanciones pecuniarias, por lo que se hace una unidad de multa de suma utilidad y conveniencia para poder legislar las sanciones pecuniarias en consonancia con la realidad económica y que perdure con el transcurso del tiempo, y estas puedan estar adecuadas a la realidad económica siempre.

Al regular las sanciones pecuniarias en consonancia a la realidad económica, y en base a unidades de multa, se espera poder imponerse una sanción significativa para el particular infractor, teniendo como objetivo que se reduzcan el número de infracciones en el futuro o erradicar las mismas, sin que las sanciones lleguen a ser de manera opuesta, confiscatorias, regulando correctamente el número de unidades de multa a estipularse.

CONCLUSIONES

1. El derecho administrativo es una rama del derecho mediante la cual se estudia el conjunto de normas jurídicas, principios, doctrina e instituciones que regulan la actividad administrativa del Estado, la relación entre los particulares y los órganos administrativos, las relaciones inter orgánicas y los mecanismos de control.
2. Dentro de toda legislación el derecho administrativo sancionador desempeña un papel importante para contravenir o reducir las infracciones u omisiones de los particulares con la administración y demás ciudadanos, es por ello que las sanciones pecuniarias que se regulen deben de estar acorde a la realidad económica del país, y permanecer acorde a dicha realidad económica con el transcurrir del tiempo sin que estas pierdan su valor punitivo al transcurrir el mismo.
3. La estipulación de cifras determinadas en las sanciones pecuniarias, es un error dentro de toda la legislación, ya que con el transcurso del tiempo dichas sanciones pecuniarias quedan fuera de la realidad económica, debido a la inflación natural, y por consiguiente, dichas cifras se devalúan con el transcurso del tiempo.

4. La utilización de unidades de multa para determinar la cuantía de las sanciones pecuniarias es la mejor manera de legislar y estipular las mismas, ya que es muy importante legislar las sanciones pecuniarias en consonancia a la realidad económica de la actualidad para que estas signifiquen una verdadera sanción para el infractor y en base a unidades de multa.

RECOMENDACIONES

1. Es un error consignar cifras para determinar la cuantía de las sanciones pecuniarias, debido a que al estipular cifras determinadas, con el transcurso del tiempo estas quedan desactualizadas a la realidad económica, debido a la inflación, por lo cual se recomienda que no se legisle más estipulando cifras para determinadas sanciones pecuniarias.
2. Es conveniente revisar la legislación en la que se ha estipulado cifras para las sanciones pecuniarias, especialmente las más importantes y trascendentales, como lo es el Código Penal de Guatemala, y reformar dicha legislación, utilizando como base unidades de multa para la determinación de la cuantía de dichas sanciones, y así evitar la devaluación de las mismas con el transcurso del tiempo.
3. Toda futura ley en la cual se pretenda estipular una sanción pecuniaria, es recomendable legislarla utilizando unidades de multa para que estén de acorde a la realidad económica en el momento de emitirse dicha legislación, y puedan de igual forma permanecer acorde a la realidad económica al transcurrir tiempo, y de esta forma se pueda evitar tener que modificar dicha ley, o emitir nueva legislación con el fin de modificar la ley para adecuarla a la realidad económica.

4. Es muy importante determinar de manera correcta las unidades de multa, tanto la base que servirá como unidad de multa, como la cantidad de unidades de multa que se estipulará como sanción, esto con el fin específico de que toda sanción pecuniaria se encuentre de conformidad a la realidad económica del país y no se quede desactualizada con el transcurrir del tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Argel, 1987.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico**. Buenos Aires, S.R.L., 2005.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Orión S.A., 2006.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Impresión S.A., 1987.

DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Nacional S.A. 1985.

DIEZ MANUEL, María. **Derecho administrativo**. México, D.F.: Ed. Ediciones, 1989.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México D.F.: Ed. Porrúa, 1986.

GARCINI GUERRA, Héctor. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1989.

MEZA DUARTE, Erick. **Breve introducción al derecho administrativo**. México, D.F.: Ed. Nación S.A., 1985.

SAYAGUÉZ LASO, Enríque. **Tratado de derecho administrativo**. Montevideo, Uruguay: Ed. Nación, S.A, 1984.

AGUERREA MELLA, Pedro. **El estatuto constitucional de las penas y su aplicación a sanciones administrativas**. Madrid, España: Thomson-Civitas, 2005.

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. **El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales**. Madrid, España: Ed. Ariel, 2007.

ALCALÁ ZAMORA, Niceto. **Derecho administrativo sancionador**. Madrid, España: Ed. REUS, 1994.

BACIGALUPO ZAPATER, Enrique. **Sanciones administrativas**. Madrid, España: Ed. Bosch, 1992.

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. **El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales**. Madrid, España: Ed. Ariel, 2007.

BELLO LANDROVE, Federico. **El derecho penal y el derecho administrativo Sancionador**. Madrid, España: Ed. Ariel, 1992

NIETO, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. Madrid, España: Ed. Tecnos, 1994.

Legislación:

Código Civil de Guatemala. Enrique Peralta Azurdia, Jefe del Gobierno de la República. Decreto Ley Número 106. 1,964.

Código de Comercio de Guatemala. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 2-70. 1,971.

Código de Notariado de Guatemala. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 314. 2,002.

Código de Trabajo de Guatemala. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 1441. 1,961.

Código Penal de Guatemala. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 17-73. 1,996.

Ley de la Actividad Aseguradora. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 25-2010. 2,011.

Ley de Bancos y Grupos Financieros. Congreso de la República de Guatemala.
Decreto Número 19-2002. 2,002.

Ley de Protección al Consumidor y Usuario. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 06-2003. 2,003.

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

El derecho administrativo presenta una gran importancia dentro de la regulación de las sanciones pecuniarias, ya que como rama del derecho administrativo se desprende el derecho administrativo sancionador. Es por ello que se aborda y desarrolla el derecho administrativo dentro del presente capítulo, adentrándonos en su definición, fuentes, relación con otras disciplinas, así como el desarrollo del derecho administrativo en Guatemala.

1.1. Definición de derecho administrativo

Es una rama del derecho mediante la cual se estudia el conjunto de normas y principios que regulan la actividad administrativa del Estado, la relación entre los particulares y los órganos administrativos, las relaciones inter orgánicas y los mecanismos de control.

El derecho administrativo consiste en el conjunto de conocimientos unificados y debidamente sistematizados en relación a los fenómenos, normas e instituciones sociales, relacionados a la administración pública guatemalteca en la búsqueda, interpretación y análisis de los principios generales con propios métodos de desarrollo e investigación.

Este derecho es de carácter dinámico, al ser el mismo aún más cambiante que cualquier otra ciencia jurídica, debido a que caso contrario las administraciones públicas sería estáticas y ello no puede ocurrir, ya que el trabajo que desempeña la administración pública en nuestra sociedad guatemalteca se encuentra en constante cambio.

“El derecho administrativo es derecho mutable, por cuanto vive en constante transformación, como a diario se transforma la administración al compás de las evoluciones socioeconómicas. La aparición de nuevos cometidos estatales lo demanda la comunidad y cuya satisfacción corre a cargo del Estado”.¹

En consecuencia, el derecho administrativo es el conjunto de principios, teorías doctrinas y normas jurídicas que regulan la relaciones entre la administración pública y los particulares, así como las relaciones que se dan entre los mismos órganos dentro de la administración pública.

1.2. Fuentes del derecho administrativo

El estudio del derecho administrativo corresponde a la ciencia jurídica y a la teoría general del derecho, debido a que es un tema que está vinculado al derecho en general.

¹ Calderón Morales, Hugo. **Derecho administrativo**. Pág. 83

Al estudiar las fuentes del derecho administrativo se debe considerar que al vocablo fuente, en la actualidad se le han dado varias acepciones que determinan donde se encuentra el derecho, de qué obtiene su contenido y cómo nace. Haciendo esto referencia respectivamente a las llamadas fuentes históricas, a las materiales y a las formales.

1.2.1. Fuentes históricas

Esta acepción hace referencia al lugar donde han quedado plasmadas las normas jurídicas. El derecho es un ser cultural, por cuanto es obra humana destinada a la consecución de un fin; no tiene existencia física y hay que buscar donde esta, donde se le puede percibir.

Por ello, las fuentes históricas hacen referencia a todo tipo de textos o documentos que contengan una norma de carácter jurídico. Estos lugares, o documentos en los que se encuentra el derecho son de la índole más variada; así es que hay normas antiguas esculpidas en piedras, barro o arcilla y algunas recientes que se encuentran impresas en variados documentos como escritos, periódicos, códigos, libros y tratados. Todos son importantes para interpretar y conocer el derecho de hoy a través del estudio del de ayer.

1.2.2. Fuentes materiales

Son las llamadas fuentes reales. Constituyen el conjunto de datos meta-jurídicos que le dan contenido a las normas jurídicas. Son los hechos reales de donde emana la necesidad de regular ciertas materias considerando la propia circunstancia que rodea al hombre en su comportamiento con los demás.

Las fuentes materiales están conformadas por una serie de datos de diferentes tipos que concurren en la producción de normas y que no pueden dejar de ser tomadas en cuenta a la hora de regular la conducta humana en sociedad y que, por lo tanto, provocan su apareamiento. Entre ellas están:

a) Datos biológicos: Derivan de la naturaleza misma de la persona. Entre otros, la concepción, el nacimiento, la muerte, el sexo, la edad, etc.

b) Datos sociales: Derivados de la realidad social en la que la persona esta inmersa, como la necesidad de proteger al débil o al menor, la regulación de derechos y obligaciones de padres e hijos y las distintas agrupaciones de personas.

c) Datos geográficos: la ubicación de los estados y de su elemento poblacional hace que surjan dentro de las mismas conductas específicas que motivan la aparición de normas especiales; tales como clima, cambio de estaciones, existencia o carencia de costas marítimas, orografía y recursos hídricos.

d) Datos económicos: en el mundo la escasez de recursos para satisfacer necesidades crecientes es una constante. Por ello, la realidad económica de los estados condiciona sus normas. Son ejemplos la existencia de recursos naturales y su aprovechamiento, existencia o inexistencia de incentivos para la producción y la libertad empresarial.

e) Datos políticos: conciernen al poder, a la estructura misma del Estado; motivan la aparición de normas que regulan la relación entre los gobernantes y los gobernados, los derechos y obligaciones de ambos, las funciones estatales, los cambios de sistema de gobierno, el surgimiento de nuevos estados y la desaparición de otros.

f) Datos culturales: son los que conciernen a los avances, invenciones y descubrimientos científicos o tecnológicos. Esto, obviamente, influye en la normativa jurídica y provoca la constante recreación del derecho.

Todos los anteriores en un momento dado constituyen fuentes inspiradoras de normas y estos no se pueden desentender de los mismos si pretenden efectivamente regular conductas.

1.2.3. Fuentes formales

Por otra parte, existen las fuentes formales que se refieren a la forma o manera en que las normas se expresan en una sociedad determinada. Este concepto es técnico y jurídico y alude al origen de la norma en una autoridad reconocida por el derecho

positivo que mediante un procedimiento preestablecido, confiere a la norma una forma concreta.

“No hay acuerdo unánime en cuanto al número de fuentes jurídico administrativas existentes. Hay autores que limitan este papel a la ley, a la doctrina y a la costumbre, mientras que hay otros que hacen una enumeración amplia”.²

Se estima que lo adecuado es hacer esta exhaustiva, puesto que hay maneras de expresión que no están comprendidas en ese sucinto enunciado. Las fuentes formales del derecho administrativo son la Constitución, la Ley, los Tratados Internacionales, los Decretos-Leyes, los reglamentos, la costumbre, la jurisprudencia, la analogía, los principios generales del derecho y la doctrina. La Constitución: es la fuente formal y directa del derecho administrativo. Como ley escrita suprema del Estado es la fuente primaria no solo del derecho Administrativo sino de todas las ramas del derecho, ya que el ordenamiento jurídico debe adaptarse a los principios legales vigentes.

Por otro lado, en los últimos tiempos las Constituciones modernas han puesto de manifiesto un proceso de constitucionalizar el derecho administrativo, por cuanto han venido incorporando a sus textos cada vez un mayor número de normas vinculadas a él.

Este fenómeno tiene un efecto doble; da lugar, por una parte, a que la elaboración y desarrollo de las instituciones administrativas se verifique partiendo de bases sólidamente asentadas y que gozan de estabilidad y permanencia; pero, por otro lado, se considera que las cristaliza y puede llegar a impedir la actualización constante que tanto se requiere en esta materia.

² Parada Vásquez, José Roberto. **Derecho administrativo**. Pág. 45.

En Guatemala, este es un fenómeno palpable puesto que en la Constitución vigente se encuentran bastantes normas de carácter administrativo. Entre otras, cabe citar las concernientes a: La organización del Organismo Legislativo, a la organización del Organismo Ejecutivo; organización del Organismo Judicial; división administrativa; consejo de desarrollo; gobernadores; Registro de la Propiedad; forma de división administrativa; régimen municipal; y en general, la creación de entidades descentralizadas; en especial, la creación de ciertas entidades como la Escuela Nacional Central de Agricultura, Universidad de San Carlos de Guatemala, Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, Comité Olímpico Guatemalteco, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Banco de Guatemala, Municipios y Contraloría General de Cuentas. Todo ello se encuentra contemplado en la parte orgánica de la Constitución. También su parte dogmática contiene normas de estricto carácter administrativo al tratar los derechos sociales como cuestiones vinculadas a la familia, a la protección de ancianos y menores, al patrimonio cultural, a las tierras para comunidades indígenas, educación, reconocimiento de grados académicos, salud, trabajo y trabajadores del Estado.

La ley es una manifestación del derecho escrito. Se le puede definir como norma jurídica que, con carácter de general y obligatorio, resulta de un proceso específico de creación por parte del órgano o autoridad facultada al efecto.

Así resulta que toda ley debe ser una norma jurídica con las siguientes características:

a) General: Significa que nunca puede estar limitada o circunscrita a casos individuales o especiales sino que debe aplicarse a cualquier persona que se encuentre en los presupuestos de su contenido durante su vigencia.

b) Impersonal: Consecuente con lo anterior, la ley no ha de ir dirigida a persona determinada.

c) Obligatoria: Implica que sus disposiciones deben ser necesariamente observadas y cumplidas por todas las personas a las cuales se les aplican con independencia de su aceptación, pudiendo llegarse a una ejecución forzosa.

d) Permanente: La ley aspira a tener cierta duración temporal, a regular situaciones con estabilidad, desde que es promulgada hasta que sea derogada. No es instantánea. Para lograr su fin y mantener la seguridad jurídica no debe modificarse caprichosamente.

e) Irretroactiva: No se aplica a casos acontecidos antes de su sanción, tiene una proyección futura.

En el sistema positivista imperante en Guatemala además para que sea válida debe seguirse para su creación un proceso establecido por la Constitución Política de la República de Guatemala. Se dispone que la ley deba ser decretada, reformada y derogada por el Organismo Legislativo; aunque debe considerarse que también el Organismo Ejecutivo interviene en los pasos finales de su aprobación, haciendo de ella una verdadera emanación del poder público del Estado.

Las etapas a seguirse en su elaboración están estipuladas en los Artículos del 174 a 180 de la Constitución Política de la República y en los Artículos del 109 al 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Las etapas principales son:

a) Iniciativa: Es la presentación de un proyecto de Ley, gozando de esta capacidad los diputados al Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

b) Discusión: Es el debate del proyecto en términos generales y la deliberación acerca de su constitucionalidad, además de su importancia, conveniencia y oportunidad. La discusión debe hacerse en tres sesiones celebradas en diferentes días, a menos que su aprobación se declare de urgencia nacional.

c) Aprobación: Es la aceptación final de un proyecto de ley por parte del Organismo Legislativo, después de la votación correspondiente.

d) Sanción: Es la aprobación de una ley por parte del Organismo Ejecutivo.

e) Promulgación: Es la autorización de la ley por parte del jefe de Estado para que sea publicada y cumplida.

f) Publicación: Es el dar a conocer la ley aprobada y sancionada por medio de su difusión en el diario oficial. Implica que no hay leyes secretas, presume que todas las

resoluciones emitidas por el Organismo Legislativo pueden ser conocidas por los habitantes del Estado.

g) Vigencia: Implica el estar en observancia una ley. La ley rige, obliga a su cumplimiento, en todo el territorio de la República ocho días después de su publicación en el diario oficial a menos que la misma amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito de aplicación territorial.

“Las leyes que por la materia que regulan son de contenido administrativo forman parte del ordenamiento jurídico del país y por tanto también les es aplicable todo lo establecido”.³

Existen multitud de leyes con este tipo de contenido que regulan las diversas materias en las que se ve involucrada la administración pública y su actuar. En materia administrativa, el Organismo Legislativo utiliza sus facultades para regular diferentes aspectos de la administración pública dando lugar a la existencia de distintos tipos de leyes. Así, existen:

a) Leyes orgánicas: Que tienen como cometido estructurar los diferentes órganos de la administración.

b) Leyes reglamentarias: Que se emiten para regular aspectos específicos del actuar administrativo y de los derechos y obligaciones tanto de la administración como de los administradores.

³ **Ibid.** Pág. 49.

La ley es, en Guatemala, la fuente formal principal del ordenamiento jurídico y por ende del derecho administrativo.

1.2.4. Tratados internacionales

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

Se habla de sujetos, ya que los mismos pueden celebrarse entre Estados, entre organismos internacionales y Estados o entre distintos organismos internacionales. En todo caso son convenios, convenciones, pactos y protocolos que están regulados por el derecho internacional.

Tienen carácter público y regulan situaciones de carácter público para los celebrantes.

En general, versan sobre materias que interesan al derecho interno, pero que pueden ser complementadas con normas que exceden el ámbito de un país determinado.

Comprenden los tratados la regulación de cuestiones tales como la navegación, las comunicaciones, cuestiones postales, sanitarias, aduaneras y de salubridad.

“Los Tratados Internacionales pueden ser reputados como fuentes del derecho administrativo siempre que se acepten por el ordenamiento jurídico interno y que tengan contenido administrativo”.⁴

La Constitución Política de la República de Guatemala, dispone en su Artículo 171 literal 1 y 183 literal k, que el Congreso de la República de Guatemala debe aprobar o

⁴ Villar Palasí, José Luis. **Principios de derecho administrativo**. Pág. 36.

no los tratados, convenios o cualquier otro arreglo internacional, pero no puede modificarlos.

En consecuencia, los acuerdos celebrados por el Estado, aprobados por el Congreso de la República de Guatemala y ratificados por las partes deben ser tenidos como fuentes del derecho administrativo.

En la actualidad, y dado el proceso de globalización que están sufriendo todas las ramas del derecho, incluso el derecho administrativo, los tratados internacionales cobran renovada importancia como fuentes pues son muchas las materias de contenido administrativo que están y estarán en el futuro siendo reguladas por tratados, asuntos relativos a sanidad, salubridad, comunicaciones, concesiones y contratos.

1.2.5. Los Decretos Leyes

Lo usual en un Estado moderno es que exista una división de poderes, o mejor dicho, una distribución de las funciones del Estado repartidas entre varios órganos a fin de que entre ellos se controlen y así se evite la supremacía de un órgano que anule a los demás y que se vuelva al Estado absolutista.

Se busca que un órgano legisle como el Organismo Ejecutivo del Estado. Este es el caso de los Decretos-leyes que son las resoluciones administrativas que tienen eficacia de ley, o como actos de contenido legislativo que produce el poder Ejecutivo.

Son normas jurídicas con contenido material de ley y jerarquía de ley, pero que a diferencia de ellas y debido a circunstancias peculiares, no son emitidas por el

Legislativo sino por el Ejecutivo. Hay varios supuestos en que los decretos leyes se han otorgado:

a) Cuando el Organismo Legislativo delega la facultad de legislar en el Ejecutivo, o sea, que el Ejecutivo elabora Decretos-Leyes con autorización del Organismo Legislativo. Actualmente ello no ocurre en Guatemala, aunque si ocurrió durante la época liberal, cuando el Organismo Legislativo que era la Asamblea Nacional Legislativa emitía decretos y el Ejecutivo también.

b) Cuando la Constitución ha previsto específicamente determinadas situaciones en las cuales el órgano ejecutivo puede dictar normas con contenido de ley, lo que ocurre, por lo común en caso de evidente urgencia o necesidad.

La Constitución vigente dispone en el Artículo 183 incisos e y f, referentes a las funciones del Presidente de la República, que él puede dictar los Decretos para los que estuviere facultado por ella y dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas.

El Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que es obligación del Estado y de las autoridades mantener a los habitantes de la nación en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza. Sin embargo en ciertos casos, como grave perturbación de la paz o calamidad pública se puede cesar la vigencia de ciertos derechos. Y en estos casos el presidente hará la declaratoria correspondiente.

En el mismo deben especificarse los motivos que lo justifiquen, los derechos afectados, el territorio que comprenda y el tiempo de su vigencia. Además en el mismo Decreto se convocará al Congreso, para que dentro del término de tres días, lo conozca, lo ratifique, modifique o impruebe. En caso de que el Congreso estuviere reunido, deberá conocerlo inmediatamente.

O sea, que la propia Constitución autoriza al Ejecutivo a legislar pero establece límites y subordina la validez de las normas dictadas a ciertos requisitos y a una aprobación posterior del Legislativo.

c) Cuando la Constitución no provee nada y el órgano Ejecutivo se ve constreñido a dictar tales normas con fuerza de ley por necesidad. Le contempla la doctrina, pero en Guatemala no se dan. Se considera que serían violatorios del principio de legalidad.

d) Cuando un régimen de facto, es decir de hecho, ha subsumido, como es usual, las funciones de órgano Ejecutivo con las del Legislativo y procede a dictar normas con fuerza de ley. En Guatemala, dada la tendencia poco democrática imperante en la mayor parte del siglo XX de romper con el orden institucional vigente por medio de golpes de Estado.

“Se tiene que determinar si los Decretos-leyes dictados por un gobierno de facto conservan o no su valor cuando se regresa a un régimen de derecho. El asunto es complejo”.⁵

⁵ García de Enterría, Alonso Manuel. **Curso de derecho administrativo**. Pág. 26.

De esta manera resulta que los Decretos-Leyes con el sentido que se le da a esta expresión pueden ser equiparados en su validez y con efectos legales, de tal modo que constituyen fuentes aceptables del derecho administrativo.

Los Decretos-Leyes forman parte importante dentro del derecho administrativo, debido a que los distintos órganos administrativos que poseen iniciativa de ley, son los encargados de emitir nueva legislación o modificar una ya existente, lo cual se realiza de manera frecuente debido a que muchas veces la legislación antigua resulta obsoleta con el transcurso del tiempo, por lo cual deben de emitirse nuevos Decretos-Leyes para poder contar con una mejor legislación positiva.

1.2.6. La costumbre

Es aquella norma jurídica no escrita que no ha pasado por el proceso de formación legislativa. Es la única fuente de derecho no escrita y precede a la ley, se constituye a través de la repetición constante de una determinada conducta en el conglomerado social, el cual, además de practicarla, presta su asentimiento general por la convicción de que es jurídicamente obligatoria.

“La costumbre consiste en un comportamiento o conducta uniforme y constante seguida por la mayoría de las personas frente a un hecho, del cual resulta la convicción de que

ese comportamiento o conducta tiene el valor de una obligación jurídica. Es la conducta uniforme que crea vínculos jurídicos obligatorios”.⁶

En la costumbre es plausible distinguir dos elementos:

a) Uno es el elemento objetivo o material: Se refiere a la repetición de una determinada conducta o comportamiento en el tiempo.

b) Otro es el elemento subjetivo o psicológico: Implica el convencimiento de su juridicidad, la convicción de su obligatoriedad. Es la opinión generalizada respecto de esa obligatoriedad.

En la actualidad, la importancia de la costumbre como fuente prácticamente ha perdido vigencia, su rol se mantiene sólo entre los parámetros que la ley escrita le enseña. Dentro del derecho administrativo guatemalteco, la costumbre no es una fuente directa, sino más bien real, o sea que tiene capacidad de determinar el contenido de ciertas normas, para que éste sea fijado por el legislador.

Aquí tiene preeminencia el derecho escrito, tanto es así que la Ley del Organismo Judicial señala en su Artículo 3 que contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario.

Dentro de este tema debe mencionarse la práctica administrativa que es un comportamiento repetido que la administración pública adopta en situaciones semejantes.

⁶ **Ibid.** Pág. 36.

Se parece a la costumbre, en cuanto a su elemento material, pero carece del elemento psicológico, o sea de la convicción de su obligatoriedad. Es también una ordenación no escrita. Es el quehacer diario de los servidores públicos que muchas veces puede conllevar la repetición de los errores.

Sin embargo, ninguno de los dos anteriormente citados tiene fuerza vinculante por lo que no debe considerárseles fuentes del derecho administrativo.

1.2.7. La jurisprudencia

La jurisprudencia puede entenderse en tres sentidos diferentes que son importantes:

a) Puede ser entendida como ciencia del derecho.

b) Como la manera habitual, uniforme y constante con que los órganos jurisdiccionales aplican el ordenamiento jurídico positivo a los casos sometidos a su conocimiento. Es lo que resulta de varias sentencias dictadas por los jueces al aplicar la ley a casos concretos. En este sentido, se habla de jurisprudencia no obligatoria. Otros tribunales pueden seguir el mismo criterio. En este sentido, se habla de jurisprudencia no obligatoria.

c) Como el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los órganos jurisdiccionales. Aquí cumple una doble función: ayuda a la aplicación de las normas jurídicas y a su formación. En este sentido, su importancia del derecho

administrativo es innegable porque dado que existían pocas normas positivas administrativas ha ayudado en la formación de sus principales instituciones.

En esta rama del derecho ha tenido más importancia que otras, donde existen codificaciones que resuelven la casi totalidad de los supuestos de hecho que suelen presentarse en la práctica.

En una rama de tan creciente creación como la administrativa la situación es diferente porque la multiplicidad de preceptos, su constante modificación, la falta de sistematización de sus reglas, la natural movilidad del trabajo administrativo y la ausencia de normas específicas dan a la tarea interpretativa de jueces y juristas un inmenso valor.

Hoy en día, la jurisprudencia obligatoria o doctrina legal puede considerarse como fuente: en principio, ningún tribunal está obligado a fallar de acuerdo a como lo hagan otros. Además se admite el recurso de casación, cabe decir que la jurisprudencia puede ser fuente del derecho administrativo.

Por otra parte la jurisprudencia no obligatoria en el derecho administrativo resulta que es una fuente indirecta, es un simple medio de información para resolver acertadamente algunos casos.

Es de tener presente que así es en los Estados positivistas, en los que predomina el derecho escrito, mientras que en los países regidos por el derecho anglosajón la jurisprudencia es la fuente esencial del derecho y el valor del precedente es incuestionable.

1.2.8. La analogía

“Es un proceso de propia integración que se aplica en ausencia de texto expreso en un caso determinado, o sea consiste en una ley que rige en casos análogos”.⁷

Consiste en la aplicación de una norma jurídica, prevista para un caso o una situación determinada, a otro caso o situación distinta, no contemplada normativamente, pero que guarda similitud con la primera, en cuanto a los hechos e identidad, a las razones, fundamentos y finalidades contempladas al dictar la norma que se aplicara.

La analogía ha tenido, como es de suponer, aplicación en los albores del derecho administrativo en razón de la carencia de normas positivas, que obligó a recurrir a ella frecuentemente a fin de solucionar las situaciones que se presentaban.

1.2.9. Principios generales del derecho

No hay consenso en la doctrina en relación a lo que son. Algunos dicen que son los principios del derecho Romano, otros sostienen que son los principios del derecho natural, del derecho de gentes, de la moral, otros dicen que son más bien valores supremos que pueden normar la conducta humana y que se fundan en la conducta racional y en la realidad histórica, expresan valores básicos de un ordenamiento jurídico, etc. Y otros más aun sostienen, que los principios generales del derecho no provienen exclusivamente de una de esas fuentes, sino de todas ellas en conjunto.

⁷ Meza. **Ob. Cit.** Pág. 56.

1.2.10. La doctrina

Consiste en el estudio de carácter científico que realizan los juristas acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de aplicación.

La doctrina está integrada por el conjunto de opiniones, teorías y sistemas elaborados por los tratadistas y publicistas del derecho y expuestas en obras y trabajos.

En algunas épocas pasadas como en la Roma de antaño fue una de las fuentes formales esenciales, ya que la opinión fundada de grandes jurisconsultos como se tenía como vinculante. Hoy constituye una fuente indirecta o mediante y de aplicación subsidiaria. Es más bien una fuente de conocimiento profundo.

Tiene como fuente auxiliar, importancia dentro del derecho administrativo pues ha ido influyendo sobre el legislador al irle transmitiendo sus ideas y las tendencias del ordenamiento jurídico que se debían seguir, o señalando sus errores. Su influencia también se ha dejado sentir sobre autoridades administrativas. Por su origen ajeno al proceso de creación de la ley en los estados actuales, no es obligatoria su aplicabilidad. Sin embargo la labor doctrinal de los estudiosos del derecho debe ser considerada siempre como una tarea importante y constructiva que busca soluciones a los problemas de alcance jurídico.

Entre las diversas fuentes formales del derecho administrativo existe una relación de jerarquía o de prelación. Esto se refiere al orden en que deben ser tomadas en cuenta en los casos concretos que se susciten.

Este orden lo fija el ordenamiento jurídico de cada lugar. En el caso de Guatemala cabe decir que el orden sería el siguiente: la Constitución, la Ley, los Decretos-leyes que tienen categoría de ley, los tratados internacionales, los reglamentos, la jurisprudencia, la costumbre, los principios generales del derecho y la doctrina que más bien sería una forma de interpretación o en su caso de integración de normas.

Para el citado orden es de importancia señalar los Artículos 44, 175 y 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala que respectivamente establecen que ninguna ley podrá contrariar sus disposiciones y que la justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República; que serán nulas las leyes y las disposiciones gubernativas que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza. Y también, considerando los establecimientos en la Ley del Organismo Judicial que regula: a) "Que la ley es la fuente del ordenamiento jurídico y que la jurisprudencia la complementará. La costumbre regirá sólo en defecto de ley aplicable o por delegación de la ley, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada."

b) "Que contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario."

c) "Que los tribunales observaran siempre el principio de jerarquía normativa y de supremacía de la Constitución sobre cualquier ley o tratado, salvo de los derechos humanos, que prevalecen sobre el derecho interno. Las leyes o tratados prevalecen

sobre los reglamentos y carecen de validez las disposiciones que contradigan una norma de categoría superior."

d) Al señalar la interpretación de la ley se indica que el conjunto de la misma sirve para ilustrar el contenido de cada una de sus partes, pero que los pasajes oscuros se podrán aclarar atendiendo a su finalidad y espíritu, a su historia, a disposiciones sobre casos análogos y a los modos como parezca más conforme a la equidad y a los principios generales del derecho, en su orden.

1.2.11. Codificación del derecho administrativo

El derecho administrativo es un derecho relativamente nuevo; se puede decir que surge a raíz de la Revolución Francesa y más específicamente a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, fecha a partir de la cual el particular deja de ser objeto de las decisiones del monarca y pasa a ser sujeto de derechos y obligaciones y por tanto facultado frente a una administración limitada. Por su aparición relativamente tardía en el devenir de la historia jurídica se ha cuestionado en alguna forma y en épocas pasadas la existencia del derecho administrativo como rama autónoma del derecho público.

La tendencia de los ordenamientos jurídicos modernos es el de estar codificados. Esto se refiere a estar contenidos en cuerpos legales homogéneos y sistematizados que regulan materiales similares; ello se materializa agrupando las diversas leyes que regulan materias similares en un solo cuerpo orgánico.

“El derecho administrativo es un derecho plenamente independiente que goza de autonomía científica, jurídica y didáctica. Tiene autonomía científica por cuanto tiene una materia propia y perfectamente diferenciada, regulada por principios especiales propios y objeto de metodología única”.⁸

Tiene autonomía jurídica porque es una rama del derecho público que cuenta con objeto y finalidad concreta, tiene normas particulares que regulan relaciones particulares, estableciendo derechos y obligaciones distintos de los dispuestos por leyes de otras materias y cuenta con instituciones propias y exclusivas que son reguladas concretamente por sus propias normas. Está estructurado como una rama de derecho y esto se percibe al observar la cantidad de leyes que regulan la materia administrativa y hasta en la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo. Además tiene autonomía didáctica puesto que es objeto de especial enseñanza, aprendizaje y especialización. Esto es una realidad innegable desde hace años.

El derecho administrativo enseña a los terceros interesados en saber de sus instituciones, a los que coadyuvan en el cumplimiento de sus normativas como lo serían los concesionarios y contratistas y especialmente a los encargados de cumplir primordialmente con la función administrativa del Estado: los empleados y funcionarios públicos, quienes forman la clase de los servidores públicos.

Otra cuestión de interés consiste en que si se debe codificar o no el derecho administrativo. Varias respuestas se han formulado a este interrogante. Hay doctrinas al respecto, negativas, positivas y mixtas. Las negativas sostienen que el codificarlo le

⁸ Castillo. **Ob. Cit.** Pág. 47.

restaría a este derecho movilidad y flexibilidad, causando estancamientos y paralización de su evolución.

Las positivas refutan lo anterior argumentando que la labor doctrinal y jurisprudencial sería un paliativo por la sistematización y generalización de sus principios. Considera que se debe codificar para facilitar su conocimiento y aplicación y que además la reforma de los códigos si bien es difícil no es imposible.

Por último, están las doctrinas mixtas o eclécticas en donde la codificación tiene inconvenientes pero también ventajas. No es recomendable una codificación total del derecho administrativo pero si lo es una sistematización parcial de sus principios rectores, relaciones, instituciones y disposiciones.

Una codificación parcial eliminaría el terrible desorden que impera en esta materia y ayudaría tanto a los particulares a enterarse de sus reglas y propósitos como a la propia administración que conocería mejor su alcance y sobre todo los límites de su actuación que no pueden ni deben sobrepasarse si se quiere estar acorde con el funcionamiento de un Estado de derecho.

1.2.12. El reglamento

El reglamento es otra fuente formal y directa del derecho administrativo.

Cuantitativamente, es la más importante y cualitativamente, la mayor de las veces, la más técnica, se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la administración.

“Los reglamentos son actos unilaterales de voluntad de la administración pública que contienen normas jurídicas generales y obligatorias que regulan situaciones

impersonales, abstractas y objetivas y que producen efectos generales. Son normas jurídicas dictadas por la administración y con valor subordinado al de la ley”.⁹

Son actos de legislación, pero no con el mismo valor que la ley, aunque sí con sus caracteres de generalidad, impersonalidad y obligatoriedad. De ellos se puede afirmar que orgánicamente son actos de la administración pública pero materialmente son actos reglas, o sea que implican la creación de normas jurídicas, pero que no tienen el mismo valor jerárquico ni formal que la ley.

Su trascendencia dentro del ámbito del derecho administrativo es inmensa. Aparecen como la fuente básica de esta rama del derecho y no sólo por su índole sino porque conforman una clase especial de normas trascendentes por su cantidad y calidad.

Es conveniente determinar la base legal del motivo por el cual los órganos ajenos al que tiene atribuida la función legislativa pueden emitir normas de carácter general que produzcan efectos jurídicos.

Ello implica determinar la razón jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria. Se puede afirmar que esta potestad nace de la propia actividad administrativa, es una forma de realizar sus funciones. Entraña el ejercicio de poderes propios de la administración, o sea de poderes que dimanen de su propia naturaleza. Es decir, que para la administración es la potestad reglamentaria que cuenta con atribuciones.

La administración tiene un fin y, se le encomienda una cantidad de cometidos para poder conseguirlo. No solamente realiza actos administrativos y operaciones materiales, sino también actos que conllevan la creación de normas de carácter

⁹ **Ibid.** Pág. 60.

general. Este poder es parte de la naturaleza misma de la función administrativa y constituye una manifestación más de ella.

La Constitución Política de la República de Guatemala misma lo reconoce cuando establece en el Artículo 183 inciso e) las funciones del Presidente de la República y determina que estas comportan el sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para lo que se estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes sin alterar su espíritu.

Es de hacer notar que la potestad reglamentaria, es decir, el poder que tiene la administración de formular normas no pertenece en exclusiva al Organismo Ejecutivo, puesto que la administración en Guatemala no es solamente centralizada sino también cuenta con entes descentralizados, una de las atribuciones esenciales de estos órganos es, sin duda, la de dictar disposiciones normativas propias, aunque inferiores a la ley dictada por el Legislativo.

Los reglamentos han proliferado en las administraciones actuales y esto prueba su utilidad. Es del caso señalar que las razones por la cuales existen tantos reglamentos son varias y es de importancia señalar las siguientes:

a) Más capacidad técnica de las autoridades administrativas para desarrollar el detalle cuando una ley o norma lo requiera. El ejercicio de la función administrativa implica una mayor preparación de la que requieren y muchas veces los diputados tienen que elaborar las leyes. Basta mencionar que, de acuerdo a la normativa constitucional para ser electo diputado únicamente se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el

ejercicio de sus derechos civiles. Dicho ejercicio contempla la ingente necesidad de los miembros de la administración de dominar las materias específicas de una rama determinada y de su permanente actualización.

b) Mejor conocimiento directo de los problemas que originan su elaboración. Es labor de la administración estar directamente enterado de las necesidades de la población y de las mejores opciones para proveerlas y esto no excluye la potestad reglamentaria.

c) Mayor rapidez en su formulación y esto es así porque el proceso de formación y sanción de una ley como todo proceso es bastante largo y conlleva la realización de varias etapas que se pueden prolongar bastante sea por desidia, negligencia o incapacidad.

d) Prevalencia de intereses administrativos sobre interés políticos, lo cual se deriva de la razón anterior y se refiere a que, en el ejercicio de la función administrativa, es más factible que en el ejercicio de la función legislativa por el Congreso, el deslindar los intereses de la colectividad de los de la política partidista que en un determinado momento pueden mandar en el Congreso, entorpeciendo y alargando el proceso de sanción de una ley.

e) Facilidad de modificación y permanente actualización como consecuencia de lo dicho anteriormente, y de ello se desprende que los reglamentos pueden modificarse y adecuarse a las necesidades actuales de manera más exacta y rápida.

Lo expuesto debe entenderse como lo que son, razones por las cuales la administración utiliza tanto este tipo de norma y no deben confundirse con su fundamento que es inherente a la propia naturaleza de la función administrativa.

Los reglamentos aún cuando su emisión es connatural a la función administrativa tienen límites y deben ser emitidos de manera razonable. Se debe tener esto siempre presente para evitar excesos que redunden en la violación de los derechos de los ciudadanos por parte de una administración abusiva. Los límites generales de estas normas son:

a) Principio de legalidad: En el mismo los reglamentos no pueden violar normas de nivel constitucional, como tampoco pueden transgredir normas contenidas en leyes. La actuación de la administración pública siempre está sujeta a la ley y, por lo tanto, también lo está el ejercicio de su potestad reglamentaria y el consiguiente reglamento.

Derivado del principio de legalidad aparecen otros dos principios que a su vez constituyen también límites: principios de zona de reserva legal y de preferencia de la ley.

b) Principio de la zona de reserva legal: Según este principio, los reglamentos no pueden regular asuntos reservados a la ley incluyendo que, en un sentido amplio del vocablo, a la Constitución. Este sería el caso, por ejemplo, que según el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y bajo el acápite principio de legalidad establece lo siguiente: “Corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones

especiales conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:

- a) El hecho generador de la relación tributaria;
- b) Las exenciones;
- c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;
- d) La base imponible y el tipo impositivo;
- e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargas; y
- f) Las infracciones y sanciones tributarias.

Son nulas ipso iure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación."

c) Principio de preferencia de la ley: De acuerdo con este principio, lo establecido por una ley no puede ser modificado en ningún sentido ni derogado, si no es por otra ley.

Ningún Reglamento dictado por un órgano subordinado puede contrariar preceptos del dictado por otro superior. Esto es así por la existencia del principio de jerarquía y siempre y cuando se acepte que la potestad reglamentaria no corresponde únicamente al Presidente de la República, como Jefe del Organismo Ejecutivo.

No puede el contenido de los reglamentos sobrepasar la competencia del órgano, no puede este dictar más de lo permitido.

A pesar de que por definición el reglamento es una manifestación unilateral de la voluntad administrativa que produce efectos jurídicos, cabe distinguir entre ellos varios tipos: Se puede distinguir en cuanto a sus efectos los siguientes tipos de reglamentos:

a) Reglamentos jurídicos: Son los propiamente normativos y se derivan de las relaciones de supremacía general que unen generalmente al ciudadano común con la administración.

b) Reglamentos administrativos: Son los reglamentos de organización que se dan dentro de las relaciones de supremacía especial o de sujeción o ejecutivos y reglamentos subordinados. Este tipo de reglamento presupone la existencia de una ley dictada por el Organismo Legislativo, que determina sus efectos y alcances y a la cual no puede contradecir, de allí que se sostenga que están subordinados a la ley.

Generalmente se establece este tipo de reglamento por una disposición expresa de la ley que lo requiere disponiendo en alguna de sus disposiciones que la administración emitirá las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Esto encuentra apoyo en la disposición constitucional que asigna al Presidente de la República la facultad de dictarlos. Son reglamentos que dicta el Organismo Ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales propias con la finalidad de posibilitar la aplicación y cumplimiento de las leyes.

Es de notar que la falta de sanción de un reglamento ejecutivo no puede ni debe impedir la aplicación de la ley reglamentada, puesto que de otro modo se estaría dejando en manos del Organismo Ejecutivo la eficacia y vigencia de una norma.

Estos reglamentos son comunes en el campo administrativo y son necesarios para reglamentar las cuestiones puramente técnicas, cambiantes, factores variables o detalles.

Son reglamentos que no deben ni pueden alterar el espíritu de la ley y que según el Artículo 4 de la Ley del Organismo Ejecutivo deben emitirse mediante Acuerdo Gubernativo.

En la actualidad, pueden ser dictados por órganos no pertenecientes al Organismo Ejecutivo sino a la administración descentralizada. En este caso algunos estudiosos afirman que se estaría en presencia de un estatuto autónomo.

a) Reglamentos autónomos: Estos reglamentos son independientes de cualquier ley. Son los dictados por el Organismo Ejecutivo respecto de materias que son de su competencia, sea porque la Constitución así lo determina o por estar implícitas en ella. Estos reglamentos no dependen ni requieren de una ley anterior que condicione su existencia, están comprendidos dentro de las facultades propias de la administración pública.

Son los que se emiten por autorización expresa del Organismo Legislativo. Se dan, entonces, cuando es el propio Congreso el que comparte su facultad legislativa con otro organismo.

Esto no significa que estos reglamentos no tengan limitaciones, siempre estarán sujetos a los límites generales de cualquier reglamento, así, por ejemplo, no podrán contradecir disposiciones constitucionales ni legales.

b) Reglamentos de necesidad: Son las disposiciones reglamentarias que el Organismo Ejecutivo dicta para hacer frente a situaciones de emergencia. Se emiten en casos en los que, por graves alteraciones de la paz o del orden público o por desastres o calamidades naturales, pelagra la existencia misma del Estado o la de sus habitantes o en todo caso su seguridad y salubridad. Son reglamentos que norman situaciones imprevistas que requieren de una pronta decisión por parte del Organismo Ejecutivo. También están previstos en la Constitución al señalar las funciones del Presidente de la República.

c) Reglamentos delegados: Son aquellos que emite el Organismo Ejecutivo por autorización o delegación expresa del Organismo Legislativo. Es decir, se dan cuando este organismo comparte con otro su facultad legislativa. En Guatemala no se dan en la actualidad. En tiempos pasados lo que se podría identificar como la época liberal. Otra clasificación permite distinguir entre los llamados reglamentos internos y las ordenanzas. Estas últimas son reglamentos con efectos externos, es decir, de aplicación a los ciudadanos y emitidos por autoridades municipales.

Por su parte, los reglamentos internos, en forma genérica, incluyen a los circulares, las instrucciones de servicios y los reglamentos de organización:

Las circulares son instrucciones de servicio con caracteres generales y dirigidos a órganos de la administración pública. Contienen normas técnicas operativas y reglamentarias. En Guatemala, el Organismo Ejecutivo tiene potestad de emitirlas.

Las instrucciones de servicios son las órdenes y directivas que los órganos superiores de la administración dan a sus subordinados para determinar la forma concreta en que

deben ejercer su actividad. Al igual que las circulares, son normas de cumplimiento obligatorio, pero sólo dentro de la propia administración.

Su incumplimiento puede acarrear por parte del empleado o funcionario que no las acate una infracción al deber de obediencia que le tiene que dispensar a sus superiores.

Finalmente, los reglamentos de organizaciones son los dictados para establecer la estructura de los órganos, señalando su integración, competencia interna y relaciones.

Al igual que las circulares y las instrucciones de servicios no obligan ni vinculan a los particulares y sus observancia sólo aplica a la propia administración o a una parte de ella.

A pesar del carácter obligatorio eminentemente interno, estas normas son de carácter reglamentario y constituyen fuentes formales del derecho administrativo. Se debe recordar siempre que este derecho no sólo regula las relaciones de los particulares con la administración, sino las relaciones entre los integrantes de la misma.

La ley y los reglamentos son normas que crean derechos y obligaciones tanto para los ciudadanos como para los integrantes de la propia administración. Ambas son normas reguladoras de situaciones generales y son obligatorias, pero son iguales. Hay entre ellos grandes diferencias. Sintetizando la cuestión se vislumbra que se puede distinguir atendiendo a su jerarquía, origen, existencia, vigencia, contenido, expresión de volumen y alcance.

Entre la ley y el reglamento hay una diferencia de grado. La ley es superior y el reglamento ocupa un grado inferior, de allí que no puede contravenir lo dispuesto por una ley en caso de los reglamentos de ejecución.

La diferencia en cuanto a su origen es aquella en la cual la ley es producto inherente del quehacer del Organismo Legislativo y el Reglamento del Ejecutivo aunque lo pueden emitir otros entre de la administración pública.

La diferencia en cuanto a su existencia consiste en que la ley existe y tiene plena vigencia sin necesidad de un reglamento, mientras que éste, salvo excepciones expresas, requiere de la existencia previa de la ley.

La diferencia en cuanto a su vigencia consiste en que la ley es obligatoria mientras no se abroge; el reglamento, específicamente el de ejecución, no puede existir al desaparecer la ley.

La diferencia en cuanto a su contenido radica en que la ley tiene una materia reservada que sólo ella puede regular y el reglamento no puede ir más allá de lo que la ley establece.

La diferencia en cuanto a la expresión de voluntad radica en que la ley es considerada la expresión de la voluntad nacional, es elaborada por los representantes el pueblo, electos precisamente con esa función; mientras que los reglamentos son la manifestación escrita de la voluntad de la administración.

La diferencia en cuanto a su alcance debe apuntarse en el campo de acción del legislador al ser el mismo libre e incondicionado, sujeto únicamente a la Constitución, mientras que el ejercicio de la potestad reglamentaria que resulta en la existencia de los reglamentos es todo lo contrario, está limitado y encuadrado por la ley.

El derecho administrativo tiene fuentes que son en general, las mismas que las de todo el ordenamiento jurídico, aunque adentro de ellas existen unas relevantes para esta rama del derecho público como son los reglamentos.

Estas normas afectan tanto a articulares como a miembros de la Administración y son indispensables para el ejercicio de la función administrativa del Estado.

1.3. Relaciones con otras disciplinas jurídicas

El derecho administrativo se relaciona con otras disciplinas jurídicas, siendo las mismas las siguientes:

a) Derecho constitucional: Abarca las normas reguladoras de la estructura y de la organización jurídico-política del Estado. Las normas de derecho administrativo tratan de la actividad que se desarrolla dentro de los órganos del Estado y las mismas son creadas por el legislador dentro de las limitaciones de la norma constitucional.

b) Derecho penal: El mismo se relaciona con el derecho administrativo por el concepto de sanción, el cual es típico del derecho penal. El derecho administrativo disciplinario encuentra su aplicación en lo interno de la administración, debido a que obedece a sanciones que el superior jerárquico impone al inferior debido a faltas disciplinarias.

c) Derecho financiero: Se encarga de regular la actividad financiera del Estado en relación a la recaudación, gestión y disposición de los medios económicos suficientes para el cumplimiento de la misión de éste. Las relaciones entre el derecho administrativo y el financiero son contiguas e inmediatas. Ello es de esa forma debido a

que los modos y las funciones de aplicación de las normas de tipo financiero son esencialmente administrativos.

d) Derecho procesal: El derecho en mención consiste en la rama del derecho que se ocupa de todas aquellas formalidades que tienen que cumplirse durante todo el proceso. Existen instituciones que son reguladas a través del derecho procesal y que son adoptadas a través del derecho administrativo. El mismo se encarga de la creación de sus normas jurídicas, pero el derecho procesal es de carácter supletorio.

e) Derecho civil: Se relaciona con el derecho administrativo, debido a que existen instituciones del mismo que son aplicables al procedimiento administrativo, como lo son los conceptos de capacidad, persona jurídica y persona física.

1.4. Derecho administrativo en Guatemala

Derecho administrativo rama del derecho público que tiene por objeto la administración pública, entendida como actividad a través de la cuál Estado y los sujetos auxiliares de este tienden a satisfacer intereses colectivos.

Existe actividad administrativa en los tres principales Organismos del Estado de Guatemala y en cada una de ellos emana jerárquicamente una estructura subordinada interrelacionada con actividades diversas. La actividad administrativa del Organismo Ejecutivo, es la única que se denomina administración pública, no obstante que la actividad administrativa existe, también en las organizaciones autónomas y

descentralizadas del Estado de Guatemala. Técnicamente, la denominación correcta es administración pública del Estado de Guatemala.

La administración pública en Guatemala, busca servir a los guatemaltecos, persigue la realización del bien común, es servicio a cargo de personas que ejecutan funciones administrativas con efectividad. “Por otro lado, el derecho administrativo en Guatemala tiene como fin supremo velar por el bienestar, de los guatemaltecos. Este propósito se cumple por medio del buen funcionamiento de la administración pública. Una preocupación del derecho administrativo es la calidad de la administración; en cuanto a que éste afecta vidas humanas.”¹⁰

El derecho administrativo en Guatemala se basa en el conjunto de principios, teorías doctrinas y normas jurídicas que regulan la relaciones entre la administración pública y los particulares, así como las relaciones que se dan entre los mismos órganos dentro de la administración pública, los cuales son los encargados de realizar los distintos actos administrativos, los cuales se realizan mediante procedimientos administrativos, que concluyen precisamente con un acto de la administración pública, los cuales pueden ser impugnados por los particulares.

¹⁰ Instituto Nacional de Administración Pública. **Derecho administrativo**. Pág. 115.

CAPÍTULO II

2. Derecho administrativo sancionador

Dentro del derecho administrativo surge lo que es el derecho administrativo sancionador, consistente en el acto que realiza la administración pública de sancionar a uno o varios administrados por la infracción a una norma o disposición administrativa, la cual puede ser impugnada por los particulares, o bien por medio de la misma administración pública por un órgano superior jerárquico.

2.1. Generalidades del derecho administrativo sancionador

La doctrina guatemalteca es acorde en el reconocimiento de la existencia, por un lado de los delitos en sentido estricto, y por el otro, de las faltas, infracciones, transgresiones o contravenciones administrativas; y de las sanciones administrativas correspondientes para reprimirlas.

“La discusión doctrinal, se presenta cuando se trata de precisar si el derecho penal administrativo es una disciplina autónoma, con todo lo que ello implica, o si constituye, en cambio, tan sólo una parte del derecho penal clásico; un derecho penal especial”.¹¹

Esa diferenciación reviste importancia, debido a que si se acepta la existencia del derecho penal administrativo como un todo diferenciado; éste resolverá sus problemas y sus casos de conformidad a sus propios principios. No existe en la actualidad

¹¹ Cerezo Mir, José. *Límites entre el derecho penal y el derecho administrativo*. Pág. 25.

uniformidad en los estudiosos de la materia en análisis, en cuanto a la autonomía del derecho penal administrativo.

Lo que no se puede dejar de reconocer, es esa actividad de la administración pública que se evidencia en la existencia de actos administrativos punitivos, que si bien están influenciados por principios del derecho penal clásico, se asientan en bases del derecho constitucional; y sustentan su especialidad en principios y sistemas de derecho administrativo.

La coacción administrativa, no tiene que confundirse con la potestad que la administración pública tiene de imponer sanciones. Si bien es cierto, que puede recurrir a la vía coactiva para que una sanción se cumpla; también es claro que constituye un medio administrativo autónomo.

La coacción anotada, se encamina al cumplimiento de los ordenamientos administrativos contra la voluntad del obligado a ello, debido a que la sanción es un medio represivo que se pone en marcha; precisamente porque la obligación no se ha cumplido.

La administración pública, está provista de medios represivos cuyo ejercicio lo constituyen los actos administrativos punitivos. Se afirma, que esta potestad sancionadora de la administración pública; es una realidad que se vive en todos los regímenes constitucionales modernos.

Ese poder sancionador, se extiende a múltiples aspectos de la actividad administrativa en lo que respecta a: materia fiscal, régimen disciplinario de los servidores públicos en materia policial, control de actividades económicas y fiscalización de actividades profesionales.

La administración estatal, genera una complejidad normativa en la que para la conservación del bienestar social; coexisten las penas del derecho penal clásico y las sanciones administrativas.

Existe una potestad sancionadora de la administración pública, frente a la potestad punitiva ordinaria encomendada a los juzgados y tribunales de justicia. Ambas potestades coexisten, debido a que existe distinción entre leyes penales y normas administrativas.

“La potestad administrativa sancionadora, y la potestad punitiva atribuida a los tribunales de justicia, tienen como fundamento común que ambas han sido establecidas para asegurar el cumplimiento de los deberes genéricos; que los individuos tienen frente al Estado”.¹²

Es fundamental distinguir cuando la potestad sancionadora de la administración pública se ejerce como potestad correctiva, con la finalidad de tutelar el orden social general y como potestad disciplinaria tendiente a tutelar la propia organización de la administración pública; así como también su orden interno.

Esta última potestad, es la que la administración lleva a cabo mediante el ejercicio del respeto de determinados administrados sometidos a alguna especial relación de poder.

La sanción penal punitiva y la sanción disciplinaria, pueden recaer sobre un mismo sujeto, debido a que el servidor público que comete una falta constitutiva de delito, puede quedar sometido; de forma simultánea a un expediente disciplinario y a un proceso penal.

¹² Nieto, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. Pág. 43.

El ejercicio de la potestad correctiva, es compatible con la potestad disciplinaria, debido a que quien es sancionado con una multa administrativa por alterar el orden público; puede verse sancionado en la vía disciplinaria.

La atribución de competencia sobre una determinada materia a una de las dos jurisdicciones, sea la penal o administrativa no implica por sí; la negación de la competencia sobre la misma materia.

Lo que se tiene que precisar, es que la imposición de sanciones en una de dichas vías impide que la misma persona sea sancionada en la otra, y por ende se aplica el principio non bis in idem; debido a que en ambos supuestos se castigará el mismo hecho.

El ejercicio de la potestad correctiva, como el de la disciplinaria siempre es susceptible de revisión ante los tribunales de justicia de la sociedad guatemalteca.

Cuando se admite la existencia de potestad punitiva frente a la potestad sancionadora, correctiva o disciplinaria de la administración, entonces se arriba a la conclusión de que son distintos los delitos de las contravenciones.

El delito, en términos de la legislación penal, consiste en el acto u omisión, que sancionan las leyes penales. La contravención, falta, transgresión o infracción administrativa es toda acción u omisión imputable a un administrado, que constituye una violación o transgresión de una norma administrativa, y que es, por ende; antijurídica y reprimida mediante una sanción administrativa en la sociedad guatemalteca.

2.2. Definición de derecho administrativo sancionador

“El derecho administrativo sancionador, es el conjunto de normas que imponen penas a aquellas personas que, teniendo un deber para con la administración, no lo cumplen. Como desprendimiento del mismo, se suele señalar el derecho penal fiscal, haciéndose con ello referencia al conjunto de normas que sancionan al contribuyente que no cumple sus obligaciones tributarias”.¹³

Otra de las ramas que se suele señalar las disposiciones de tránsito, siendo estas el conjunto de normas que sancionan al piloto de un vehículo que no cumple con las normas de tránsito y de cuidado del vehículo.

“Derecho penal administrativo es el conjunto de normas y disposiciones que garantizan, bajo amenaza de una pena dirigida contra los particulares; el cumplimiento de un deber que tiene el particular con la administración pública”.¹⁴

El derecho administrativo sancionador consiste en el conjunto de normas jurídicas de carácter administrativo, que regulan las penas o sanciones en contra de los administrados por incumplir una disposición administrativa, u omitir determinada actividad que conlleva el incumplimiento de una disposición administrativa.

¹³ Bello, Landrove, Federico. **El derecho penal y el derecho administrativo**. Pág. 29.

¹⁴ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 320.

2.3. Importancia del derecho administrativo sancionador

La importancia de la relación entre el derecho penal y el derecho administrativo, reside en que los principios constitucionales rigen la creación y aplicación del ordenamiento punitivo, siendo ello lo que quiere decir que el derecho penal es de ultima ratio y únicamente pueden intervenir cuando las demás ramas del ordenamiento jurídico, han agotado su participación activa en sus respectivas áreas de protección, quedando como única opción para la resolución de un conflicto de aplicación de la ley penal, en una parte específica y determinada de este ordenamiento; que ha sido reversada con anterioridad por el legislador para el derecho penal.

“Las penas que prescribe la ley penal, solamente tienen que aplicarse cuando otra rama del orden legal, no contemple al derecho penal como última opción a la hora que no lesionan el bien jurídico en protección”.¹⁵

La diferencia principal entre las sanciones que imponen ambos órdenes, estriba en que para el derecho administrativo está vetada la privación de libertad; que es el fuero exclusivo de la norma penal.

La mayor gravedad de la pena en materia penal, se debe a que los bienes jurídicos que tutela este ordenamiento son de mayor importancia para la sociedad y para el Estado que los protegidos por el derecho administrativo; de manera que necesitan una intervención más eficaz y agresiva. Las penas administrativas, son más leves debido a que la función de la norma penal es protectora y motivadora, es decir buscan la

¹⁵ Bello. **Ob. Cit.** Pág. 40.

sumisión de los ciudadanos al estado mediante el respeto al ordenamiento jurídico, lo que se logra mediante fines preventivos y generales, esto es intimidando al ciudadano con la pena privativa de libertad para que no cometa delitos y, al mismo tiempo; educándolo en el ejercicio de sus derechos dentro de un estado social y democrático de derecho. De ello, deriva una sencilla sanción administrativa que no sería suficiente para cumplir estos propósitos, por lo que el Estado recurre al derecho penal para sancionar y lograr su cometido final; que consiste en la paz social.

2.4. Subsidiariedad del derecho penal

Se refleja en su naturaleza de ultima ratio, o sea que la función punitiva debe ser delimitada en el marco de la política social del Estado, con lo que la intervención del derecho penal sin perder su importancia fundamental, está supeditada a la ineficacia o insuficiencia de vías legales alternativas, para la imposición de correctivos y para la prevención de bienes jurídicos; cuyas penalidades no implican condenas privativas de libertad.

El derecho penal, es la última herramienta a la que el Estado debe recurrir para imponer castigos, de allí que la subsidiariedad sea vista como una exigencia político criminal que debe ser afrontada por el legislador al momento de un crear tipos penales.

“El sistema de medidas preventivas que para puros fines de prevención, está también provisto el derecho penal criminal, lejos de haber sido creado *ex profeso* por el derecho

penal criminal, ha sido tomado en gran parte, por esta rama del derecho, de otros ámbitos jurídicos”.¹⁶

La subsidiariedad del derecho penal, de conformidad con la legislación vigente en Guatemala está dentro del principio de intervención mínima, que regla la injerencia del derecho penal a temas de gravedad considerable y conforme a la importancia de los bienes jurídicos lesionados; quedando los menos significativos para las demás ramas del derecho.

La existencia de procedimientos judiciales o administrativos antepuestos al derecho penal, no implican la subsidiariedad de este orden, sino simplemente el sustrato social que las normas penales tienen; refiriéndose a su utilización para el control de la sociedad.

El derecho penal es parte del ordenamiento jurídico y como tal, está en una relación de interdependencia con las otras normas jurídicas; sin que ello signifique relación de subsidiariedad o subordinación a las demás.

Pero, dentro del ordenamiento jurídico, al derecho penal le corresponde la tarea más temible consistente en sancionar los más graves ataques e intolerables a los bienes jurídicos más importantes y, en este sentido, sí se puede decir que el derecho penal debe ser subsidiario del resto de las normas del ordenamiento jurídico; por cuanto en ello se expresa su carácter de ultima ratio.

¹⁶ **Ibid.** Pág. 53.

Es decir, cuando el ataque no sea muy grave o el bien jurídico no sea tan importante, o cuando el conflicto pueda ser solucionado con soluciones menos radicales que las sanciones penales propiamente dichas; deben ser aquéllas las aplicables.

El derecho penal, no es el único instrumento sancionatorio del ordenamiento jurídico.

Prácticamente, todas las ramas jurídicas poseen sus propias sanciones que se aplican en caso de incumplimiento de sus normas.

Así, en el derecho de obligaciones se prevé que el deudor indemnice al acreedor los daños y perjuicios producidos por su incumplimiento. En el derecho disciplinario de los funcionarios públicos, se sanciona a éstos en caso de infracción de alguno de los deberes específicos que le impone la función pública que desempeñan. La subsidiariedad, no se contrapone en lo absoluto a la autonomía que el derecho penal tiene frente a otros órdenes legales, debido a que la relación entre ellos no es en el plano de dependencia; sino en el plano de interdependencia.

Esa interdependencia, se basa en que el derecho penal, a efectos de configurar tipos delictivos, en la mayoría de ocasiones requiere de otros ordenamientos jurídicos con el objetivo de completar los presupuestos típicos, lo que da lugar a la impresión de una determinada dependencia que realmente no existe; y por ende a la determinación de la pena como su aplicación exclusivamente al fuero penal.

El hecho de no considerar al derecho penal como instrumento de *ultima ratio*, implica una expansión punitiva que puede desbordar los límites que los bienes jurídicos tradicionales le han fijado al derecho penal y lo pueden convertir en un instrumento puramente funcionalista, al servicio de los contingentes programas políticos y elaborados al margen de las garantías propias del estado de derecho, para alcanzar

una defensa de la sociedad lo mayormente eficaz posible frente a los riesgos derivados de las disfunciones del moderno sistema social; pero que no constituye la finalidad del derecho penal ni de la pena.

Por ese motivo, va tomando auge la proposición de reducir el objeto del derecho penal liberal tradicional, donde se encuentran los delitos clásicos contra la vida, la propiedad, y la seguridad pública.

2.5. Potestad disciplinaria

La administración, para cumplir sus funciones se encuentra facultada para la utilización de instrumentos de fuerza. En algunos casos, se trata de medios encaminados a obligar a la voluntad rebelde a cumplir con lo ordenado. A ello, se le tiene que agregar el lanzamiento o desahucio administrativo, y la utilización de la fuerza pública por motivos de orden público.

En otros casos, lo que se busca es un medio represivo que se pone de manifiesto precisamente porque la obligación no se ha cumplido. Las primeras medidas y las coacciones no castigan una obediencia al derecho, sino que imponen un determinado hacer ordenado. Las medidas represivas, por el contrario, castigan el incumplimiento de una obligación; y son las que integran el poder sancionador de la administración.

“Las sanciones disciplinarias, se explican por especiales relaciones de poder a las que están sometidos determinados administrados y crean determinados deberes en relación

con un servicio público; mientras las sanciones gubernativas obedecen a los deberes genéricos que todo individuo tiene frente al Estado”.¹⁷

El poder disciplinario, habita una zona pacífica en relación con el derecho penal. El carácter de sus sanciones desde la amonestación a la separación del servicio, y el fundamento que las justifica; difieren de los del derecho penal. De ello, deriva la posibilidad de su acumulación, legal y doctrinalmente reconocida en la sociedad guatemalteca. El tema relativo a la potestad gubernativa o correctiva de la administración, es realmente polémico, cuyos presupuestos, función y finalidad son de difícil diferenciación de los correspondientes a los órganos jurisdiccionales penales.

Hay sanciones, que la administración de la sociedad guatemalteca impone en uso de sus atribuciones gubernativas, que son de difícil, por no decir imposible; diferenciación con las penas previstas para los delitos y faltas en el Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República de Guatemala.

En derecho administrativo, rige con carácter general el principio de que toda actividad administrativa de injerencia en la libertad y propiedad de los particulares; necesita un fundamento legal. Con mayor razón, ese fundamento legal es necesario cuando tal injerencia es constitutiva de una sanción represiva; o sea de un castigo.

Dentro del poder sancionador de la administración, se distingue una potestad sancionatoria de autoprotección administrativa, en la que la administración busca su propia protección como organización o institución, y una potestad sancionatoria de heterotutela; con la cual la administración trata de proteger el orden social en su conjunto.

¹⁷ Suay Rincón, José. **Sanciones administrativas**. Pág. 80.

Las sanciones de autoprotección no son criticables, pese a ser impuestas por la administración, debido a que la división de poderes no se entiende afectada por una potestad sancionatoria administrativa de autoprotección, configurada sobre el modelo de la potestad disciplinaria, supuesto que su fin primordial no es la retribución o corrección del infractor; sino la defensa del orden administrativo.

Esa distinción tiene interés en el momento, debido a que la potestad que se encuentra bajo la denominación de autoprotección no es criticable. La posición dominante entiende, que las sanciones disciplinarias se justifican lo suficiente como para no considerar al poder disciplinario como lesivo de los principios que tienen que informar un Estado de derecho.

Pero, en la llamada potestad de autoprotección se incluye algo más que las sencillas sanciones disciplinarias, ello es; las sanciones rescisorias de actos administrativos favorables y las sanciones tributarias.

CAPÍTULO III

3. Sanciones pecuniarias

Las sanciones pecuniarias consisten en la sanción de carácter económico en las que incurren los particulares por incumplimiento de una normativa legal, o por omitir cumplir una disposición establecida por la administración pública, siendo la sanción pecuniaria la consecuencia de dicho incumplimiento.

3.1. Evolución histórica de las sanciones pecuniarias

Las penas pecuniarias tienen un origen remoto, que es prácticamente imposible rastrear con precisión ya que no en todos los pueblos se regularon del mismo modo. Lo que sí es seguro, porque obedece a su propia naturaleza, es que se comenzaron a aplicar en el mismo momento en que se atribuyó valor al patrimonio individual. Por eso es también concreto que la aceptación o rechazo de esta pena también tiene relación con el sistema político, y sobre todo económico imperante. Así en el imperio Incaico no existieron estas penas, ni la confiscación de bienes porque allí se estimaba que castigar en la hacienda y dejar vivos a los delincuentes, no era desear quitar los males del cuerpo social sino la hacienda de los malhechores. El origen de esta pena es muy remoto, encuéntrase en las legislaciones más antiguas, en el derecho romano, en el germano y en el canónico.

En el derecho romano, además de la multa el magistrado podía imponer por vía de coerción, con fines de policía, existiendo verdaderas penas pecuniarias. En el derecho germánico, la pena de multa no existió como una pena propiamente dicha, pues esta consistía en la reparación del daño del delito y éste era la compra por el delincuente de la protección social, existía además una multa de carácter penal cuyo cobro correspondía al fisco por la violación del orden jurídico; esta pena pecuniaria recibió diversos nombres, en las distintas fuentes se les denominaba Wette Mulcta y más tarde fue llamada Bannus.

La pena de multa fue aplicada en el derecho canónico, especialmente a partir del siglo XI.

Durante largos siglos constituyeron una de las bases principales de la penalidad, pero con la aparición de nuevas condiciones de vida, especialmente económicas, fueron perdiendo importancia hasta llegar en el pasado siglo y a comienzos del presente, a desempeñar en las legislaciones una función relativamente modesta, sin embargo en los últimos años, la multa está siendo acogida por numerosas legislaciones.

Si se observa en la legislación penal y práctica judicial de los países europeos, se constata que la multa se ha convertido, junto con la pena privativa de libertad, en uno de los pilares del sistema punitivo. Esta situación es el resultado de una larga evolución tendiente a humanizar, hacer más eficaz y menos dañina la represión penal. Dos factores han favorecido este cambio fundamental en la política criminal: primero, el desarrollo económico y segundo, el rechazo de las penas privativas de libertad de corta duración.

Según de Mata Vela y De León Velasco, la pena de multa tiene una importancia cada vez mayor en el derecho moderno, especialmente porque sigue ganando terreno, en cuanto a su disputa con las penas cortas de prisión, señalándose en la doctrina que aunque causen aflicción (por su erogación económica) no degrada, no deshonra, no segrega al penado de su núcleo social y constituye una fuente de ingreso para el Estado; sin embargo ha sido constantemente criticada diciendo que para el rico representa la impunidad y para el pobre un cruento sacrificio, en ese sentido, Rossi establece que la pena debería estar reservada para las personas que gocen de cierto grado de fortuna; las distintas legislaciones penales en el mundo para contrarrestar lo expuesto han establecido cuantías proporcionales de acuerdo a la capacidad económica del penado.

3.2. Clasificación de las sanciones

A continuación se da a conocer la clasificación actual existente en nuestra sociedad guatemalteca de las sanciones:

3.2.1. Coactivas

Las sanciones coactivas son aquellas en las que la obligación pecuniaria se paga y el desarrollo se pierde. Es de suma importancia dar a conocer que en lo que respecta al derecho tributario en Guatemala, las sanciones son siempre coactivas.

3.2.2. No coactivas

Las sanciones no coactivas son aquellas en las que la prestación es sustituida mediante el cumplimiento de obligación distinta que no es siempre el pagar la multa.

3.2.3. Pecuniarias

Las sanciones pecuniarias son aquellas que mediante una retribución de orden económico, el infractor responde por no haber cumplido con los deberes de orden formal y con las obligaciones sustanciales, y por lo tanto la lesión es ocasionada al Estado guatemalteco.

3.2.4. No pecuniarias

Las sanciones no pecuniarias son las aplicables derivado de la consecuencia de no haberle dado cumplimiento a la ley tributaria, y por lo tanto no existe una retribución económica por parte del infractor o sancionado, pero tomándose en cuenta lo grave que sea la infracción cometida, la administración entonces podrá imponer otra sanción que no sea la de retribuir económicamente, sino que como prohibirle al sancionado que ya no pueda gozar de algún determinado tipo de beneficio.

3.3. Definición de sanciones pecuniarias

Las sanciones y las infracciones se encuentran ligadas de manera íntima y las mismas son el incumplimiento o la violación a las normas de orden tributario existentes.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 239 sanciona al infractor con una determinada sanción que tiene que ser acorde al tipo de infracción que haya cometido.

Por su parte, el Código Tributario, Decreto 6-91 del Congreso de la República de Guatemala y todas sus reformas nos da a conocer qué tipo de sanción es la correspondiente a cada infracción que se haya cometido.

“La existencia del deber jurídico determina por virtud de que la violación de la conducta en aquel señalada constituye el presupuesto de una sanción jurídica, esto es el supuesto de una de las formas de la coercitividad inexorable”.¹⁸

Sanción es aquella consecuencia de orden jurídico que se produce por el incumplimiento de un deber relacionado con el obligado a su cumplimiento. La implementación de la sanción se encuentra condicionada a realizar un determinado supuesto que se encuentra determinado previamente establecido y consistente en la inobservancia de un determinado deber mediante una norma a cargo del infractor castigado y que puede ser de orden material como es el no hacer efectiva la cancelación de impuestos.

Sanción y coacción no significan lo mismo, ya que la coacción es aquel medio utilizado o empleado por el estado guatemalteco y mediante el que se utiliza la fuerza para la

¹⁸ Recasens Fiches, Luis. *Introducción al estudio del derecho*. Pág. 130.

imposición de una determinada sanción. Lo anteriormente mencionado no se utiliza en todos los casos debido a que existen determinados casos en los cuales no es necesaria la coacción para hacer efectivo el pago de la sanción establecida, ya que el infractor concurre voluntariamente a hacer efectivo el cumplimiento de su obligación.

Las sanciones pecuniarias son aquellas que mediante una retribución de orden económico, el infractor responde por no haber cumplido con los deberes de orden formal y con las obligaciones sustanciales, y por lo tanto la lesión es ocasionada al Estado guatemalteco.

3.4. Características de las sanciones pecuniarias

Siendo la multa una pena, participa de las características de toda pena; es decir, consiste en un mal, que priva o afecta bienes jurídicos del condenado y que se aplica como retribución por haber el delincuente contravenido reglas de conducta impuestas para lograr una convivencia armoniosa. Además tiene como finalidad conseguir que el individuo castigado analice las pautas de comportamiento exigidas por la sociedad.

- Como todas las penas ésta es personal. Ya que esta será impuesta únicamente a las personas que infringen una norma jurídica, destinada a mantener un orden y la convivencia social entre los ciudadanos. La pena de multa es un mal personal e intransferible, como lo demuestra asimismo el hecho de que la falta de pago no puede llegar a transformar la multa en prisión, de otro que no sea el condenado.

- La multa es una pena pública. Parece innecesario recordarlo porque todas las penas son públicas, ya que son impuestas por el Estado a través de sus órganos jurisdiccionales, después de haber comprobado la culpabilidad del acusado a través de un proceso penal.
- La multa afecta de una manera parcial o totalmente el patrimonio del afectado traduciéndose en el pago de una suma de dinero.
- La pena de multa tiene que guardar correspondencia con la índole del hecho ilícito cometido; en otras palabras: no todos los delitos deben ser reprimidos de esta manera. El legislador debe conducirse de manera tal que los bienes jurídicos afectados por el acto y los perjudicados por el delito tengan afinidad. Así se resguarda la base ética de la punición y al mismo tiempo se cumplen los fines de la prevención general.
- La multa debe ser divisible para que pueda proporcionarse al grado de injusto y de culpabilidad y a los recursos del condenado.

3.5. El problema de la falta de pago de la sanción pecuniaria

"El gran problema con el que se encuentra la aplicación de la pena de multa consiste en la insolvencia de una gran parte de los delincuentes. Para resolver este problema las diversas legislaciones adoptan distintos criterios, unas procurando facilitar el pago

concediendo largos plazos y permitiendo su abono en pequeñas cantidades; más en el caso de falta de pago, de la mayor parte impone como subsidiaria una pena de privación de libertad; actualmente algunos códigos y proyectos permiten la prestación de trabajo penal como medio de extinción de la multa, como por ejemplo en el Código Penal argentino y el peruano, otro ejemplo es Londres, en el cual Congreso Penitenciario Internacional en el año de 1872 ya abordó la cuestión de la sustitución de la multa, en caso de falta de pago, por prestación de trabajo sin la privación de libertad.

19»

Dentro de la revista de derecho y ciencias políticas redactada por Hurtado Pozo, se establece que la ratio de la reglamentación legislativa de la fijación de la pena de multa es lograr que la sanción pecuniaria sea más eficaz y justa. En este sentido, Stooss sostuvo de manera insistente que se trataba de lograr que el juez estableciese la pena justa con relación al condenado. Con este fin previo, en su proyecto de Código Penal suizo se estableció un procedimiento flexible para el pago de la multa. Esta idea fue perfeccionada en los proyectos posteriores. Su objetivo era sin duda alguna suprimir completamente la conversión de la multa en pena privativa de libertad. De acuerdo con este procedimiento, si la sanción pecuniaria es individualizada de tal manera que el condenado pueda pagarla y que lo haga efectivamente, el problema de la conversión no existe más.

El carácter de la medida extrema de la conversión esta también evidenciado, primero en cuanto se dispone, en caso que el condenado deviene insolvente por causas ajenas de su voluntad, que la multa se convierta en una pena de limitación de días libres o de

¹⁹ Cuello Calón. **La moderna penología**. Pág. 893

prestación de servicios a la comunidad. Debido a la ausencia de mala voluntad, se establece una equivalencia

La eficacia de la multa depende de que el procesado tenga la capacidad suficiente para soportar la carga económica y de sentirla como una sanción racional y justa. Si estos presupuestos faltan, la razón de ser y la eficacia de la multa son seriamente cuestionadas.

"No es racional imponer una obligación a quien se sabe que es incapaz de cumplirla. Si la dignidad de la persona ya está afectada por el hecho que no se concrete el derecho a un *mínimum vital*, la restricción de los insuficientes recursos del condenado agravará aún más su situación social y moral."²⁰

La multa es una pena destinada, sobre todo, a ser aplicada en los casos en que el procesado tiene capacidad económica para soportarla. Esto sólo constituye una manifestación del criterio general de la capacidad de ser sometido a una pena. Su imposición pierde todo sentido y eficacia cuando es impuesta a quien carece de dicha capacidad. En este caso, será sentida como una doble injusticia social, agravación de la desigualdad social por razones económicas.

La no aplicación de la multa a quienes carecen de medios financieros suficientes para subvenir a sus necesidades elementales y a las de sus familias es el único medio para evitar que sea convertida en otra pena privativa de derechos, en particular del derecho a la libertad. Más coherente sería el de prever la imposición de otras penas para excluir la pena privativa de libertad; cuidando de que no se derive a una ampliación de la

²⁰ Joseph du Puit. **La pena de multa, presupuesto económico de la multa.** Pág. 166

represión de ciertos comportamientos que; de no existir dichas sanciones, permanecerían impunes.

Este problema referente a la capacidad económica y de las justas críticas hechas a la multa, muchas veces igualmente válidas para las demás penas, no deben conducir a su abrogación del arsenal punitivo del Estado. Con sentido pragmático, se debe reconocer que puede ser eficaz con relación a determinados delincuentes. Además es preferible una pena de multa, aun cuando pueda ser cancelada por terceros o dañar a los familiares del condenado, que una pena privativa de libertad; sobre todo, en países como el Perú en donde el sistema penal se reduce a su aspecto puramente represivo. Junto a esta necesidad de volver a plantearse la necesidad de la multa en relación con la realidad social y económica, debe buscarse regularla de manera más simple y coherente en el Código penal. Ante las deficiencias de la ley, los jueces no deben esperar una modificación de la ley, sino que deben tratar, mediante una interpretación creadora, de corregir las deficiencias y completar las lagunas del texto legal de acuerdo con los principios del derecho penal.

3.6. El injusto penal y el injusto administrativo

Tiene que existir una diferenciación, entre el ilícito penal y el ilícito administrativo. Es de importancia, determinar si el legislador opera con alguna distinción entre ambos ilícitos, porque si así fuera, quedaría legitimada la entrega a la administración de un poder represivo a castigar aquellas conductas antijurídicas; que constituyen ilícitos administrativas.

El hallazgo de un criterio sustancial de distinción, es de preocupación constante. El derecho penal, protege derechos subjetivos o bienes jurídicos individualizados, mientras que el derecho administrativo tiene que operar frente a la desobediencia de los mandatos emitidos por la administración, que no protegen bienes jurídicos ya existentes, sino que están al servicio de los deberes de orden público y del bienestar; y por ende no contienen un desvalor ético.

De conformidad con ello, se tiene que reprimir una lesión contra la integridad corporal por medio de una pena, debido a que el mismo protege derechos subjetivos o bienes jurídicos individualizados, mientras que el derecho administrativo tiene que operar frente a la desobediencia de los mandatos emitidos por la administración.

De conformidad con esta concepción, se tiene que reprimir una lesión contra la integridad corporal mediante una pena. La característica de la infracción administrativa tiene que encontrarse en su indiferencia ética, y en la consiguiente ausencia de ética en la sanción prevista.

CAPÍTULO IV

4. Importancia de legislar las sanciones pecuniarias, en consonancia a la realidad económica y a unidades de multa en Guatemala

Dentro de la legislación erróneamente se ha legislado estipulando cifras determinadas para estipular las sanciones, indicándose un monto, que con el transcurso del tiempo ha quedado devaluado y obsoleto dicho monto, y por lo tanto siendo una sanción insignificante, o al menos no tan significativa como lo fue el espíritu de dicha ley al momento de promulgarse, es por ello que es de suma importancia legislar la nueva normativa de sanciones pecuniarias, no solo en consonancia a la realidad económica del país, sino en base a unidades de multa para así evitar la devaluación de dichas sanciones con el transcurso del tiempo.

4.1. Generalidades de la importancia de legislar las sanciones pecuniarias, en consonancia a la realidad económica y a unidades de multa en Guatemala

La legislación guatemalteca, en la mayoría de sus ramas del derecho, tanto de índole privada, como de índole público, como lo son el derecho civil, derecho mercantil, derecho notarial, derecho laboral, derecho administrativo, derecho penal, etcétera; establece sanciones pecuniarias para castigar determinadas acciones u omisiones.

La problemática que abarcan dicho ordenamiento jurídico en el que se estipulan sanciones, tanto en legislación antigua como la más reciente, en la mayoría de los

casos, erróneamente, dichas sanciones pecuniarias son legisladas estipulando cifras determinadas, y con el transcurso del tiempo, éstas mismas quedan fuera de la realidad económica. Es por ello que se hace necesario el legislarlas con unidades de multa, equiparadas a distintas unidades, que se actualicen constantemente con la realidad económica de la actualidad, como lo es el salario mínimo, por citar un ejemplo; evitando de esa manera que con el transcurso del tiempo quede fuera de la realidad económica.

4.2. Problemática de la estipulación de cifras al legislar las sanciones pecuniarias

En mucha de nuestra legislación vigente, se encuentran reguladas diversidad de sanciones en distintas ramas del derecho, habiéndose estipulado cifras específicas, y, tomando en cuenta que la mayoría de nuestra legislación se ha realizado ya hace bastante tiempo, estas sanciones pecuniarias quedan obsoletas, minimizadas y totalmente fuera de la realidad económica debido al transcurso del tiempo.

A continuación se citaran algunos ejemplos en los cuales se puede visualizar dicha problemática en las principales leyes y códigos más importantes de nuestra legislación.

- En el Código de Notariado, Decreto trescientos catorce (314) del Congreso de la República de Guatemala, erróneamente se consignaron en las sanciones pecuniarias que se le imponen al Notario cifras, y tomando en cuenta que es una ley que entró en vigencia desde el primero de enero del año mil novecientos cuarenta y siete (1,947), con el transcurso del tiempo hasta el presente año, dichas sanciones

han quedado fuera de la realidad económica y han perdido la fuerza sancionadora que buscaban tener en dicho año.

A continuación se citan algunos Artículos del Código de Notariado, Decreto trescientos catorce (314) del Congreso de la República de Guatemala, en que se imponen dichas sanciones:

“Artículo 33º- La omisión de las formalidades no esenciales, hace que incurra el Notario en una multa de cinco a cincuenta quetzales según el caso.”

“Artículo 45º- El Notario que autorice un testamento está obligado a comunicar al registrador de la Propiedad Inmueble, por escrito, en papel sellado del menor valor, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se autorizó el testamento, los datos expresados en el artículo 1143 del Código Civil, bajo pena de veinticinco quetzales de multa, sin perjuicio de las demás responsabilidades penales y civiles.”

“Artículo 100º- Los notarios que dejaren de enviar los testimonios a que hace referencia el artículo 37, o de dar los avisos a que se contraen los artículos 38 y 39 de esta ley, dentro de los términos fijados al efecto, incurrirán en una multa de dos quetzales por infracción, que impondrá el Director General de Protocolos y se pagará en la Tesorería del Organismo Judicial, como fondos privativos de dicho Organismo.

Todas las sanciones impuestas por el Director General de Protocolos, se impondrán previa audiencia por el término de veinte días al interesado, audiencia que se notificará por medio de correo certificado con aviso de recepción. Contra lo resuelto por el Director General de Protocolos, cabrá el recurso de reconsideración, el que deberá interponerse dentro del término de tres días contado a partir de la fecha de la

recepción de la notificación por correo certificado. Dicho recurso se interpondrá ante el propio Director, quien elevará las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia para que resuelva. Dicho Tribunal resolverá aplicando el procedimiento de incidente previsto por la Ley del Organismo Judicial. Contra la resolución de la Corte Suprema de Justicia, no cabrá ningún otro recurso. Siempre que se declare sin lugar el recurso interpuesto, se impondrá al recurrente una multa de veinticinco a cien quetzales, según sea el monto de la resolución recurrida."

"Artículo 101- Las demás infracciones a que se refiere esta ley serán sancionadas por la Corte Suprema de Justicia, siempre que no constituyan delito, o por el Tribunal que conozca, en su caso, pudiendo amonestar o censurar al Notario infractor, o imponerle multa, que no excederá de veinticinco quetzales. En caso de reincidencia, las multas podrán ser hasta de cien quetzales, o suspensión de un mes hasta un año. La sanción se hará en auto acordado con justificación de motivos."

- De igual forma en el Código Civil, Decreto Ley ciento seis (106) se imponen sanciones pecuniarias como castigo al incumplimientos de actos muy importantes, los cuales al devaluarse dicha sanción impuesta, ya que es un código que entro en vigencia el primero de julio de mil novecientos sesenta y cuatro, hacen que no se le dé la importancia debida a dichos actos. A continuación se citan algunos artículos "ARTÍCULO 102. Dentro de los quince días hábiles siguientes a la celebración del matrimonio, el alcalde que lo haya autorizado deberá enviar al Registro Civil que corresponda, copia certificada del acta, y los notarios y ministros de los cultos aviso circunstanciado. La falta de cumplimiento de esta obligación será sancionada, en

cada caso, con multa de uno a cinco quetzales, que impondrá el juez local a favor de la Municipalidad."

"ARTÍCULO 175. Dentro de los quince días siguientes, el alcalde o el notario darán aviso al Registro Civil jurisdiccional para que proceda a la inscripción de la unión de hecho, oficina que entregará a los interesados constancia de dicha inscripción, la que producirá iguales efectos que la certificación de matrimonio.

La falta de este aviso será sancionada con una multa de cinco quetzales, que impondrá el juez local a solicitud de parte.

La certificación del acta municipal o el testimonio notarial, se presentarán al Registro de la Propiedad, si se hubieren declarado inmuebles, como bienes comunes."

"ARTÍCULO 1834. Es válida la venta con pacto de reserva del dominio, mientras el comprador no pague totalmente el precio o no se realice la condición a que las partes sujetan la consumación del contrato.

El comprador obtiene por esta modalidad de venta la posesión y uso de la cosa, salvo convenio en contrario; pero mientras no haya adquirido la plena propiedad, le queda prohibido cualquier enajenación o gravamen de su derecho sin previa autorización escrita del vendedor.

Cuando el precio se paga totalmente o se cumple la condición, la propiedad plena se transfiere al comprador sin necesidad de ulterior declaración. En este caso, el vendedor deberá dar aviso por escrito al Registro de la Propiedad, dentro de los ocho días de haberse cancelado totalmente el precio, para que se haga la anotación respectiva. La falta de cumplimiento de esta disposición será sancionada por el juez con multa de diez quetzales."

- De una manera más escasa, y aun siendo de las legislaciones importantes más recientes, el Código de Comercio no escapa de dicha problemática, a continuación se citan ejemplos en donde se puede observar:

“ARTÍCULO 356. SANCIÓN PECUNIARIA. Sin perjuicio de las demás sanciones que establece este Código, la falta de inscripción y el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que establece el mismo para los comerciantes, se sancionará como multa de veinticinco a mil quetzales, la cual será impuesta por el registrador.

ARTÍCULO 370. SANCIONES. La infracción a lo dispuesto en el artículo anterior, lo mismo que a lo determinado en el artículo 368 de este Código, hará incurrir al empresario en una multa no menor de cien quetzales, ni mayor de mil, en cada caso. El Registro Mercantil impondrá las multas anteriores y deberá exigir el cumplimiento de este artículo, pudiendo compeler judicialmente a la traducción, conversión y corrección en su caso, a costa del infractor.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS. ARTÍCULO VII. Es obligatoria la inscripción en el Registro Mercantil jurisdiccional, de todas las personas, empresas, actos, hechos y relaciones que se detallan en los artículos del 334 al 338 de este Código, dentro de un plazo que vencerá al treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta.

Para el efecto, bastará con presentar copia legalizada de los documentos que fuere del caso según los artículos 345 y 351 de este Código.

Podrán solicitar tal inscripción las personas que consigna el artículo 340.

La falta de inscripción dentro del plazo antes señalado, se sancionará por el registrador mercantil con una multa de diez a quinientos quetzales. Después del

primero de marzo de mil novecientos setenta y uno, ningún tribunal y oficina pública admitirá documentos sujetos a inscripción que no estuvieren razonados por el Registro Mercantil.”

- El Código Penal de Guatemala, Decreto diecisiete guion setenta y tres del Congreso de la República, es una de las legislaciones que mayor problemática representa, debido a que la estipulación de cifras no se hace sobre algún acto u omisión administrativa, sino que se asigna como castigo a un delito. Dichas penas estipuladas el cinco de julio de mil novecientos setenta y tres, de igual forma se han devaluado con el transcurso del tiempo, lo cual da como resultado consecuencias gravísimas, debido a la pérdida sancionadora que poseen dichas penas en la actualidad, a continuación se citan algunas de las sanciones en las que se estipulan penas económicas:

“ARTICULO 50. Son conmutables:

1o. La prisión que no exceda de cinco años. La conmuta se regulará entre un mínimo de cinco quetzales y un máximo de cien quetzales por cada día atendiendo a las circunstancias del hecho y a las condiciones económicas del penado.

2o. El arresto.

ARTICULO 55. Los penados con multa, que no la hicieren efectiva en el término legal, o que no cumplieren con efectuar las amortizaciones para su debido pago, o fueren insolventes, cumplirán su condena con privación de libertad, regulándose el tiempo, según la naturaleza del hecho y las condiciones personales del penado entre cinco quetzales y cien quetzales por cada día.

ARTICULO 69. Al responsable de dos o más delitos, se le impondrán todas las penas correspondientes a las infracciones que haya cometido a fin de que las cumpla sucesivamente, principiando por las más graves, pero el conjunto de las penas de la misma especie no podrá exceder del triple de la de mayor duración, si todas tuvieran igual duración no podrán exceder del triple de la pena.

Este máximo, sin embargo, en ningún caso podrá ser superior:

1. A cincuenta años de prisión.
2. A doscientos mil quetzales de multa.

ARTICULO 140. El médico que, abusando de su profesión causare el aborto o cooperare en él, será sancionado con las penas señaladas en el Artículo 135, con multa de quinientos a tres mil quetzales, con inhabilitación para el ejercicio de su profesión de dos a cinco años.

ARTICULO 141. Quien agrediere a otro, excepto en los casos de riña o pelea entre los dos, ya embistiéndolo con armas o lanzándole cualquier objeto capaz de causar lesión, será sancionado con multa de diez a doscientos quetzales. Si a consecuencia del acontecimiento se causare lesión, sólo será sancionado por ésta.

ARTICULO 150. Quien causare lesiones por culpa, aun cuando sean varias las víctimas del mismo hecho, será sancionado con prisión de tres meses a dos años. Si el delito culposo de lesiones fuere ejecutado al manejar vehículo en estado de ebriedad o bajo efecto de drogas o fármacos que afecten la personalidad del conductor o en situación que menoscabe o reduzca su capacidad mental, volitiva o física, se impondrá al responsable, además, una multa de trescientos a tres mil

quetzales. Si el hecho se causare por piloto de transporte colectivo, la pena respectiva se aumentará en una tercera parte.

ARTICULO 151. Quien, conociendo que padece de enfermedad venérea, expusiere a otro el contagio, será sancionado con multa de cincuenta a trescientos quetzales. Si el contagio ocurriere, además, se le impondrá prisión de dos meses a un año. Este delito sólo es perseguible a instancia de parte.

ARTICULO 156. Quien, encontrando perdido o desamparado a un menor de diez años; a una persona herida, inválida o amenazada de inminente peligro, omitiere prestarle el auxilio necesario, según las circunstancias, cuando pudiese hacerlo sin riesgo personal, será sancionado con multa de veinticinco a doscientos quetzales.

ARTICULO 157. Será sancionado con multa de cincuenta a un mil quetzales y privación de la licencia de conducir de tres meses a tres años:

1o. Quien condujere un vehículo de motor bajo influencia de bebidas alcohólicas o fermentadas, fármacos, drogas tóxicas o estupefacientes.

2o. Quien condujere un vehículo de motor con temeridad o impericia manifiestas o en forma imprudente o negligente, poniendo en riesgo o peligro la vida de personas, su integridad o sus bienes, o causando intranquilidad o zozobra públicas.

En caso de reincidencia, las sanciones de este artículo se duplicarán.

Si como consecuencia de la conducta irregular resultare lesión o daño, cualquiera que sea su gravedad, los tribunales aplicarán únicamente la infracción penal más gravemente sancionada.

ARTICULO 158. Serán sancionados con multa de veinticinco a quinientos quetzales y prisión de dos a seis meses, quienes pusieren en grave e inminente riesgo o peligro la circulación de vehículos en cualquiera de las siguientes maneras:

Alterando la seguridad del tránsito mediante la colocación de obstáculos imprevisibles, derramamiento de sustancias deslizantes o inflamables, mutación o destrucción, total o parcial de la señalización o por cualquier otro medio, o no restableciendo los avisos o indicadores de seguridad de la vía, cuando por circunstancias necesarias debieron ser interrumpidos o removidos.

ARTICULO 159. Es calumnia la falsa imputación de un delito de los que dan lugar a procedimiento de oficio.

El responsable de calumnia será sancionado con prisión de cuatro meses dos años y multa de cincuenta a doscientos quetzales.

ARTICULO 191. Quien, con ánimo de lucro o para satisfacer deseos ajenos, promoviere, facilitare o favoreciere la prostitución, sin distinción de sexo, será sancionado con multa de quinientos a dos mil quetzales.

Quien, en provecho propio, realice las actividades a que se refiere el párrafo anterior, será sancionado con multa de trescientos a un mil quetzales.

ARTICULO 193. Quien, sin estar comprendido en los artículos anteriores del presente capítulo, viviere, en todo o en parte, a expensas de persona o personas que ejerzan la prostitución o de las ganancias provenientes de ese comercio, será sancionado con multa de quinientos a tres mil quetzales.

ARTICULO 194. Quien, en cualquiera forma, promoviere, facilitare o favoreciere la entrada o salida del país de mujeres para que ejerzan la prostitución, será

sancionado con prisión de uno a tres años y con multa de quinientos a tres mil quetzales.

En la misma pena incurrirá quien realice las actividades a que se refiere el párrafo anterior, con varones.

La pena se aumentará en dos terceras partes si concurriera cualquiera de las circunstancias a que se refiere el Artículo 189 de este Código.

ARTICULO 195. Quien, en sitio público o abierto o expuesto al público, ejecutare o hiciere ejecutar actos obscenos, será sancionado con multa de doscientos a dos mil quetzales.

ARTICULO 196. Quien publicare, fabricare o reprodujere: Libros, escritos, imágenes u objetos obscenos, así como quien los expusiere, distribuyere o hiciere circular, será sancionado con multa de trescientos a cinco mil quetzales. La misma pena se aplicará a quien diere o participare en espectáculos obscenos de teatro, cinematógrafo, televisión o ejecutare transmisiones radiales de ese género.

ARTICULO 205. El particular que, fuera de los casos permitidos por la ley, aprehendiere a una persona para presentarla a la autoridad, será sancionado con multa de cincuenta a doscientos quetzales.

ARTICULO 213. Quien, teniendo a su cargo la crianza o educación de un menor de edad lo entregare a un establecimiento público o a otra persona, sin la anuencia de quien se lo hubiere confiado, o de la autoridad en su defecto, será sancionado con multa de cien a quinientos quetzales. ...”

- De igual forma radica la importancia de las sanciones estipuladas en el Código de Trabajo de Guatemala, siendo el derecho laboral tutelar de los trabajadores, es importante que las sanciones para determinadas circunstancias estén acordes a la realidad económica. Se citan ejemplos de dichas sanciones:

"Artículo 68. Son causas de suspensión individual total de los contratos de trabajo:

a) Las licencias o descansos sin goce de salario que acuerden patronos y trabajadores;

b) Los casos previstos en el artículo 66, inciso b), una vez transcurridos los términos en los que el patrono está obligado a pagar medio salario como se alude en dicho artículo; y

c) La prisión provisional, la prisión simple y el arresto menor que en contra del trabajador se decreten.

Esta regla rige en el caso de la prisión provisional, siempre que la misma sea seguida de auto que la reforme, de sentencia absolutoria o si el trabajador obtuviera su excarcelación bajo fianza, únicamente cuando el delito por el que se le procesa no se suponga cometido contra el patrono, sus parientes, sus representantes o los intereses de uno u otros.

Sin embargo, en este último supuesto, el trabajador que obtuviere reforma del auto de prisión provisional o sentencia absolutoria tendrá derecho a que el patrono le cubra los salarios correspondientes al tiempo que de conformidad con las normas procesales respectivas deba durar el proceso, salvo el lapso que el trabajador haya prestado sus servicios a otro patrono mientras estuvo en libertad durante la tramitación del proceso.

Es obligación del trabajador dar aviso al patrono de la causa que le impide asistir al trabajo, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que empezó su prisión provisional, prisión simple o arresto menor y reanudar su trabajo dentro de los dos días siguientes a aquel en que obtuvo su libertad. Si no lo hace, el patrono puede dar por terminado el contrato, sin que ninguna de las partes incurra en responsabilidad, salvo que la suspensión deba continuar conforme al inciso b) del artículo 66.

En estos casos rige la regla del último párrafo del artículo 67.

A solicitud del trabajador, el alcaide o jefe de la cárcel bajo pena de multa de diez a quinientos quetzales, que impondrá el respectivo juez de trabajo, debe extenderle las constancias necesarias para la prueba de los extremos a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Artículo 209. Los trabajadores no podrán ser despedidos por participar en la formación de un sindicato, debiendo gozar de este derecho de inamovilidad a partir del momento en que se dé aviso a la Inspección General de Trabajo de que están formando un sindicato y gozarán de esta protección hasta 60 días después de la publicación de sus estatutos en el Diario Oficial.

Si se incumpliere con lo establecido en este artículo, el o los trabajadores afectados deberán ser reinstalados en 24 horas y el responsable será sancionado con multas de un mil quetzales (Q.1.000,00), debiéndose además pagar los salarios dejados de percibir por los trabajadores afectados. En el caso relacionado con este artículo, si algún trabajador incurriera en causal de despido de acuerdo al artículo 77 de este

Código, el patrono iniciara incidente de cancelación de contrato de trabajo para el solo efecto de que se le autorice el despido.

Artículo 272. Salvo disposición especial en contrario o que por la naturaleza del hecho cometido o de la omisión en que se haya incurrido los tribunales comunes pueden imponer penas distintas; las faltas de trabajo o previsión social se debe sancionar únicamente así:

a) Toda violación a una disposición prohibitiva da lugar a la imposición de una multa entre mil quinientos (Q.1.500,00) y cinco mil (Q.5.000,00) quetzales;

b) Toda violación a una disposición preceptiva del artículo tercero, u otra referente a salarios, jornadas o descansos que haga algún patrono da lugar a la imposición de una multa entre quinientos (Q.500,00) y dos mil quinientos (Q.2.500,00) quetzales;

c) Toda violación a una disposición preceptiva del título quinto, u otra referente a higiene y seguridad en el trabajo, que haga algún patrono, da lugar a la imposición de una multa entre doscientos cincuenta (Q.250,00) y mil doscientos cincuenta (Q.1.250,00) quetzales;

d) Toda violación a una disposición preceptiva del título séptimo, u otra referente a huelga o paro, da lugar a la imposición de una multa entre cincuenta (Q.50,00) y quinientos (Q.500,00) quetzales, si se trata de trabajadores y de cuatrocientos a mil doscientos cincuenta quetzales si se trata de patronos;

e) Toda violación a las disposiciones que imponen los artículos 61, inciso a), 87 y 225 da lugar a una multa de doscientos (Q.200,00) a quinientos (Q.500,00) quetzales;

f) Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este Código no prevista por los incisos anteriores, da lugar a la imposición de una multa de veinte (Q.20,00) a cien (Q.100,00) quetzales si se trata de trabajadores, y de cincuenta (Q.50,00) a doscientos cincuenta (Q.250,00) quetzales, si se trata de patronos, pero en todo caso es necesario que la Inspección General de Trabajo aperciba previamente y por escrito a quien ha cometido por primera vez la respectiva infracción y luego, si hay desobediencia de parte del culpable o si por otro motivo se constata que no ha sufrido efecto el apercibimiento dentro del plazo que al efecto ha de fijarse, dicha Inspección debe testimoniar lo conducente ante el respectivo Tribunal de Trabajo y Previsión Social con el objeto de que éste aplique la sanción que corresponda cuando haya lugar.

Artículo 272. Salvo disposición especial en contrario o que por la naturaleza del hecho cometido o de la omisión en que se haya incurrido los tribunales comunes pueden imponer penas distintas; las faltas de trabajo o previsión social se debe sancionar únicamente así:

a) Toda violación a una disposición prohibitiva da lugar a la imposición de una multa entre mil quinientos (Q.1.500,00) y cinco mil (Q.5.000,00) quetzales;

b) Toda violación a una disposición preceptiva del artículo tercero, u otra referente a salarios, jornadas o descansos que haga algún patrono da lugar a la imposición de una multa entre quinientos (Q.500,00) y dos mil quinientos (Q.2.500,00) quetzales;

c) Toda violación a una disposición preceptiva del título quinto, u otra referente a higiene y seguridad en el trabajo, que haga algún patrono, da lugar a la imposición

de una multa entre doscientos cincuenta (Q.250,00) y mil doscientos cincuenta (Q.1.250,00) quetzales;

d) Toda violación a una disposición preceptiva del título séptimo, u otra referente a huelga o paro, da lugar a la imposición de una multa entre cincuenta (Q.50,00) y quinientos (Q.500,00) quetzales, si se trata de trabajadores y de cuatrocientos a mil doscientos cincuenta quetzales si se trata de patronos;

e) Toda violación a las disposiciones que imponen los artículos 61, inciso a), 87 y 225 da lugar a una multa de doscientos (Q.200,00) a quinientos (Q.500,00) quetzales;

f) Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este Código no prevista por los incisos anteriores, da lugar a la imposición de una multa de veinte (Q.20,00) a cien (Q.100,00) quetzales si se trata de trabajadores, y de cincuenta (Q.50,00) a doscientos cincuenta (Q.250,00) quetzales, si se trata de patronos, pero en todo caso es necesario que la Inspección General de Trabajo aperciba previamente y por escrito a quien ha cometido por primera vez la respectiva infracción y luego, si hay desobediencia de parte del culpable o si por otro motivo se constata que no ha sufrido efecto el apercibimiento dentro del plazo que al efecto ha de fijarse, dicha Inspección debe testimoniar lo conducente ante el respectivo Tribunal de Trabajo y Previsión Social con el objeto de que éste aplique la sanción que corresponda cuando haya lugar.

En algunos casos inclusive, como lo es con las sanciones estipuladas en código penal, los legisladores han reparado en dicha problemática, tratando de solucionar dichos problemas emitiendo nuevos decretos como lo es específicamente el DECRETO

NÚMERO 2-96 Del Congreso de la República, publicado en el Diario Oficial el 19 de febrero del año 1996, el cual data de un artículo:

“Artículo 6. Todas las penas de multa establecidas en el Código Penal, se incrementan, en su mínimo y en su máximo, cinco veces su valor.”

Este tipo de decretos no serian necesarios si no se estipularan cifras, sino unidades de multa en lugar las cifras específicas. Además que aun emitiéndolos, no es una verdadera solución, ya que de nuevo sucede la misma devaluación de dichas sanciones con el transcurso del tiempo.

4.3. Unidades de multa como solución a la problemática de la estipulación de cifras al legislar las sanciones pecuniarias

Las unidades de multa recientemente se han utilizado para regular las sanciones pecuniarias, brindando una solución al problema de la estipulación de cifras, ya que se utilizan para evitar consignar una determinada cantidad en dinero.

4.3.1. El dólar como unidad de multa

Un ejemplo de “unidades de multa” es el artículo 103 del decreto 19-2002 del Congreso de la República, Ley de Bancos y Grupos Financieros, que establece como unidad de multa el dólar:

“ARTICULO 103. Valor de las unidades de multa. El valor de cada “unidad de multa” será de un dólar de los Estados Unidos de América, o su equivalente en Quetzales al

tipo de cambio de referencia establecido por el Banco de Guatemala, vigente a la fecha de la imposición de la sanción.”

Vemos que en el anterior artículo se establece el dólar como “unidad de multa”, lo cual se ha estipulado de esa manera, pensando en la inflación que ha tenido dicha moneda de los Estados Unidos de América con el transcurso del tiempo, teniendo la intención de que con el transcurso del tiempo, dichas sanciones, por tal situación, no queden devaluadas.

4.3.2. El salario mínimo como unidad de multa

Otro ejemplo de “unidades de multa” es el utilizado en las reformas al Código de Trabajo de Guatemala, decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala, decreto número 18-2001 del Congreso de la República, en las cuales se utiliza el salario mínimo como unidades de multa, veamos el ejemplo:

“ARTÍCULO 209.- REFORMADO por el artículo 4 del DECRETO No. 18-2001, del CONGRESO, vigente desde el (01 de Julio de 2001), el cual queda así:

"Los trabajadores no podrán ser despedidos por participar en la formación de un Sindicato. Gozan de inamovilidad a partir del momento en que den aviso por cualquier medio escrito a la Inspección General de Trabajo, directamente o por medio de la delegación de ésta en su jurisdicción, que están formando un sindicato y gozarán de esta protección hasta sesenta días después de la inscripción del mismo.

Si se incumpliere con lo establecido en este artículo, el o los trabajadores afectados deberán ser reinstalados en veinticuatro horas, y el patrono responsable será

sancionado con una multa equivalente de diez a cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas, debiendo, además, pagar los salarios y prestaciones económicas que estos hayan dejado de percibir. Si el patrono persiste en esta conducta por más de siete días, se incrementará en un cincuenta por ciento la multa incurrida.

Si algún trabajador incurriera en alguna causal de despido de las previstas en el artículo 77 de este Código el patrono iniciará incidente de cancelación de contrato de trabajo para el sólo efecto de que se autorice el despido."

La implementación del salario mínimo como unidad de multa, de igual forma se hace de manera acertada, ya que el legislador contempló que el salario mínimo, se actualiza constantemente tratando de equiparse a la realidad económica, por lo cual no estará devaluada dicha sanción con el transcurso del tiempo.

A diferencia del dólar como "unidad de multa", la utilización del salario mínimo como unidad de multa, presenta una mayor certeza al fin para el cuál fue estipulado como sanción, ya que por no haber un cambio de moneda, se tiene mayor certeza que será la sanción adecuada, esto debido a que es necesaria y obligatoria la actualización periódica del salario mínimo laboral.

Si bien con el dólar como unidad de multa, se ha logrado evitar dicha deflación de la sanción, no deja de ser un riesgo que dicha moneda se devalúe, y por lo tanto se devalúen dichas sanciones, quedando desprotegidos los actos u omisiones que se intentan evitar en la legislación, problemática que no se cuenta con el salario mínimo de trabajo como unidad de multa, ya que no el mismo es determinado en quetzales.

4.4. Nueva legislación con implementación de unidades de multa para la aplicación y determinación de las sanciones pecuniarias

Recientemente en la legislación guatemalteca, se han implementado las unidades de multa para la aplicación y determinación de las sanciones pecuniarias, esto debido a que se ha observado la problemática indicada, es decir, la devaluación de las sanciones con el transcurso del tiempo al estipular cifras, siendo el espíritu de la nueva legislación precisamente evitar que dichas sanciones se vuelvan insignificantes con el transcurso del tiempo, haciéndolo de manera acertada el legislador.

4.4.1. Ejemplo de legislación con el dólar como unidad de multa

En el Decreto número 25-2010 del Congreso de la República de Guatemala; Ley de la Actividad Aseguradora en su título xi, referente a las sanciones y capítulo único, se establece el dólar como unidad de multa:

"ARTÍCULO 92.- Delito de intermediación de seguros. Comete delito de intermediación de seguros toda persona individual o jurídica, nacional o extranjera, que vende o coloca contratos de seguros en Guatemala de aseguradoras no autorizadas para operar en el país.

El o los responsables de este delito serán sancionados con prisión de uno (1) a tres (3) años y con una multa no menor de cinco mil (5,000) ni mayor de cincuenta mil (50,000) unidades de multa, la cual también será impuesta por el tribunal competente del orden penal.

ARTÍCULO 93.- Delito de colocación o venta ilícita de seguros. Comete delito de colocación o venta ilícita de seguros toda persona, nacional o extranjera, que por sí misma o a través de otras, coloque o vende seguros en territorio guatemalteco, sin estar autorizada para actuar como aseguradora en el país, independientemente de la forma jurídica de formalización, del nombre o la denominación que se le de a la negociación o transferencia del riesgo asegurable, de la instrumentación o registro contable.

El o los responsables de este delito serán sancionados con prisión de cinco (5) a diez (10) años inmutables, la cual excluye la aplicación de las medidas sustitutivas contempladas en el Código Procesal Penal, y con una multa no menor de diez mil (10,000) ni mayor de cien mil (100,000) unidades de multa, la cual también será impuesta por el tribunal competente del orden penal.

Simultáneamente a la imposición de las sanciones antes indicadas, dicho tribunal oficiará al Registro Mercantil ordenando la cancelación de la patente de comercio de empresa individual o mercantil, según corresponda, a personas individuales o jurídicas y que se proceda a su respectiva liquidación conforme lo establece el Código de Comercio. Concluido el proceso de liquidación, de oficio el Registro Mercantil procederá a cancelar la inscripción de las empresas y sociedades sujetas a liquidación.

ARTÍCULO 94.- Infracciones. Incurrirán en infracciones las aseguradoras, reaseguradoras, intermediarios y ajustadores, según corresponda, cuando cometan los actos siguientes:

a) Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de esta Ley y su reglamentación, a su ley orgánica o escritura constitutiva, reglamentos o estatutos y a órdenes

administrativas o disposiciones de la Superintendencia de Bancos, así como a cualquier otra ley que le sea aplicable;

b) Presentación de informaciones, declaraciones o documentos falsos o fraudulentos;

c) Obstrucción o limitación a la supervisión de la Superintendencia de Bancos; y,

d) Realicen o registren operaciones para eludir las disposiciones relativas a las reservas técnicas y al margen de solvencia.

Las aseguradoras, reaseguradoras, intermediarios y ajustadores que incurran en la comisión de las infracciones enumeradas en las literales precedentes, según corresponda, serán sancionadas por el órgano supervisor, con observancia de los principios del debido proceso y del derecho de defensa, conforme lo dispuesto en la presente Ley.

ARTÍCULO 95.- Sanciones. Las infracciones a que se refiere el artículo anterior se sancionarán de la manera siguiente:

a) A las aseguradoras o reaseguradoras:

1. En la primera infracción, una sanción pecuniaria de quinientas (500) a cuarenta mil (40,000) unidades de multa de acuerdo con la gravedad de la infracción;

2. En la segunda infracción sobre un hecho de la misma naturaleza del hecho ya sancionado, una sanción igual al doble de unidades de multa impuesta en la primera infracción; y,

3. En la tercera infracción y subsiguientes sobre un hecho de la misma naturaleza del hecho ya sancionado, una sanción igual al doble de unidades de multa de la última sanción impuesta.

b) A los intermediarios de seguros o reaseguros y ajustadores, se aplicará una sanción de cien (100) a diez mil (10,000) unidades de multa de acuerdo con la gravedad de la infracción.

La imposición de las sanciones anteriores es sin perjuicio de que el Superintendente de Bancos pueda adoptar cualquiera de las medidas preventivas que, a su juicio, sean necesarias para el reajuste de las operaciones a los límites y condiciones señalados en las disposiciones legales.

La Junta Monetaria reglamentará lo referente a la gravedad de las infracciones y al ciclo de recurrencia de las mismas, para los efectos de lo previsto en el presente artículo, así como el número de unidades de multa que serán aplicadas según la gravedad de la infracción.

ARTÍCULO 96.- Pago de multas. Dictada la resolución por la Superintendencia de Bancos, por la que se impone la multa correspondiente, si la entidad afectada no interpone recurso de apelación o si habiéndolo interpuesto se declarare sin lugar, se procederá de la manera siguiente: la entidad o persona sancionada deberá pagar la multa, en el Banco de Guatemala, dentro del plazo máximo de diez (10) días contados a partir de la fecha de notificación de la resolución que la imponga y que esté firme, la cual constituye título ejecutivo.

De no cancelarse la multa impuesta en el plazo establecido, será cobrada por la Superintendencia de Bancos en la vía económico coactiva. El monto de las multas impuestas por las sanciones administrativas derivadas del incumplimiento de esta ley

será percibido por la Superintendencia de Bancos, que lo destinará para programas de capacitación en el área de seguros.

ARTÍCULO 97.- Otras medidas. Los miembros del Consejo de Administración, el gerente general, gerentes, subgerentes, representantes legales, mandatarios, auditores y demás ejecutivos que resulten responsables de infracciones que afecten la situación financiera, pongan en peligro la solvencia o liquidez de sus respectivas entidades, que tiendan a ocultar información, distorsionar las cifras de los estados financieros de las entidades, o eviten que se conozcan aspectos de las mismas o que afecten intereses de terceras personas, sin perjuicio de plantear las acciones legales que correspondan, serán sancionados, con observancia de los principios del debido proceso y del derecho de defensa, a requerimiento de la Superintendencia de Bancos, por el Consejo de Administración, junta directiva, o quien haga sus veces, de la entidad de que se trate, de la manera siguiente:

- a) En la primera infracción, apercibimiento por escrito;
 - b) En la segunda infracción, sobre un hecho de la misma naturaleza del hecho ya sancionado, se les inhabilitará por un (1) mes para ejercer sus funciones en la entidad;
 - c) En la tercera infracción, sobre un hecho de la misma naturaleza del hecho ya sancionado, se les inhabilitará seis (6) meses para ejercer sus funciones en la entidad;
- y,
- d) En la cuarta infracción, sobre un hecho de la misma naturaleza del hecho ya sancionado, deberá removerlo de su cargo.

No obstante lo anterior, si la gravedad de la falta cometida lo amerita, el Superintendente de Bancos podrá requerir al consejo de administración, junta directiva, o quien haga sus veces, para que remuevan inmediatamente a las personas a que se refiere este artículo.

Sobre las sanciones impuestas, por parte del Consejo de Administración, junta directiva, o quien haga sus veces, se deberá informar a la Superintendencia de Bancos en un plazo de tres (3) días contado a partir de la notificación al sancionado.

ARTÍCULO 98.- Suspensión o cancelación del registro a los intermediarios de seguros o reaseguros. La Superintendencia de Bancos suspenderá o cancelará el registro a los intermediarios de seguros o reaseguros atendiendo a la gravedad o reincidencia de la infracción, según lo establezca el reglamento respectivo, con observancia de los principios del debido proceso y del derecho de defensa, cuando:

- a) Se compruebe que en la solicitud de registro de intermediario, se consignaron datos o se adjuntaron documentos falsos;
- b) Falsifique firmas o altere el contenido de las solicitudes de seguros, exámenes médicos o cualquier documento relacionado con los contratos de seguros;
- c) Ofrezca condiciones o coberturas no comprendidas en los planes y pólizas de seguros;
- d) Se identifique ante los asegurados en calidad de asegurador o haga uso de calidades o atribuciones distintas a las convenidas con las aseguradoras con las que tiene suscrito contrato de intermediación;

e) Ceda total o parcialmente su comisión a los asegurados, contratantes o personas no registradas para actuar como intermediarios; y,

f) Incumplan cualesquiera otras disposiciones aplicables a los intermediarios de seguros o reaseguros.

Lo anterior es sin perjuicio de las sanciones penales y responsabilidades civiles en que hubiere incurrido.

ARTÍCULO 99.- Uso indebido de nombre. Toda persona individual o jurídica que utilice en su razón social o denominación, nombre comercial o descripción de sus negocios, según sea el caso, las palabras seguro, reaseguro, fianza, reafianzamiento, agente o corredor de seguros, ajustador de seguros u otras derivadas de dichos términos, así como sus equivalentes en otros idiomas, que califiquen sus actividades como de índole de seguros, reaseguros o de intermediación de dichas actividades, sin estar autorizada o registrada conforme esta Ley, será sancionada por la Superintendencia de Bancos con una multa diaria no menor de cien (100) ni mayor de quinientas (500) unidades de multa a partir de la fecha de notificación de la sanción y hasta que regularice su situación.

El Registro Mercantil deberá rechazar la inscripción de sociedades y de empresas mercantiles, que incurran en los supuestos establecidos en el párrafo anterior, en los casos en que no se acredite la autorización de la Junta Monetaria. Toda inscripción registral realizada en contravención de este artículo, deberá ser cancelada por el Registro Mercantil, de oficio o a solicitud de cualquier persona natural o jurídica.

ARTÍCULO 100.- Valor de las unidades de multa. El valor de cada unidad de multa será de un dólar de los Estados Unidos de América, o su equivalente en quetzales al tipo de

cambio de referencia para la compra calculado por el Banco de Guatemala, vigente a la fecha de la imposición de la sanción."

Vemos entonces que se ha utilizado el dólar de manera acertada como unidad de multa, ya que la constante ha sido una inflación en cuanto a dicha moneda, por lo tanto dicha sanción no se devaluará con el transcurso del tiempo, incrementándose paulatinamente con la inflación de dicha moneda.

4.4.2. Ejemplo de legislación con el salario mínimo de trabajo como unidad de multa

Decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala; Código de Trabajo:

"Artículo 209.- (Reformado por el Artículo 15 del Decreto 64-92 del Congreso de la República y por el Artículo 4 del Decreto 18-2001). Los trabajadores no podrán ser despedidos por participar en la formación de un Sindicato. Gozan de inamovilidad a partir del momento en que den aviso por cualquier medio escrito a la Inspección General de Trabajo, directamente o por medio de la delegación de ésta en su jurisdicción, que están formando un sindicato y gozarán de esta protección hasta sesenta días después de la inscripción del mismo.

Si se incumpliere con lo establecido en este artículo, el o los trabajadores afectados deberán ser reinstalados en veinticuatro horas, y el patrono responsable será sancionado con una multa equivalente de diez a cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas, debiendo, además pagar los salarios y

prestaciones económicas que estos hayan dejado de percibir. Si el patrono persiste en esta conducta por más de siete días, se incrementará en un cincuenta por ciento la multa incurrida.

Si algún trabajador incurriera en alguna causal de despido de las previstas en el artículo 77 de este Código el patrono iniciará incidente de cancelación de contrato de trabajo para el sólo efecto de que se autorice el despido.

Artículo 272.- (Reformado por el Artículo 24 del Decreto 64-92 y por el Artículo 17 del Decreto 18-2001, ambos del Congreso de la República). Sin perjuicio de que por la naturaleza del hecho cometido o de la omisión en que se haya incurrido, los tribunales comunes pueden imponer penas distintas, las faltas de trabajo o previsión social se deben sancionar así:

a) Cuando la resolución esté firme y se imponga al patrono la obligación de pagar a los trabajadores, salarios, indemnizaciones y demás prestaciones laborales, y éste no le diere cumplimiento a dicha resolución dentro del plazo que se haya fijado, será sancionado con la imposición de una multa entre seis y dieciocho salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas.

b) Toda violación a una disposición prohibitiva dará lugar a la imposición de una multa entre tres y catorce salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas.

c) Toda violación a una disposición preceptiva del título tercero de este Código, u otra ley o disposición de trabajo y previsión social referente a salarios, jornadas o descanso que haga algún patrono, dará lugar a la imposición de una multa entre tres y doce salarios mínimos mensuales en vigor para las actividades no agrícolas;

d) Las violaciones a las disposiciones preceptivas del título quinto de este Código, u otra ley o disposición de trabajo y previsión social referente a higiene y seguridad en el trabajo que haga algún patrono, da lugar a la imposición de una multa entre seis y catorce salarios mínimos mensuales en vigor para las actividades no agrícolas.

e) La violación a las disposiciones preceptivas del título séptimo de este Código, u otra ley de trabajo y previsión social referente a huelga o paro, da lugar a la imposición de una multa entre dos y diez salarios mínimos mensuales, si se trata de patronos; y de uno a cinco salarios mínimos mensuales si se trata de trabajadores, vigentes en ambos casos, para las actividades no agrícolas;

f) Las violaciones a las disposiciones de los artículos 61, 87, y 281 inciso m) de este Código, da lugar a la aplicación de las multas establecidas en el inciso anterior, según se trate de patronos o trabajadores;

g) Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este Código, no prevista por los incisos anteriores, u otra ley o disposición de trabajo y previsión social, da lugar a la imposición de una multa entre dos y nueve salarios mínimos mensuales, si se trata de patronos, y de diez a veinte salarios mínimos diarios, si se trata de trabajadores, vigentes en ambos casos para las actividades no agrícolas, pero en todo caso, es necesario que la Inspección General de Trabajo aperciba previamente y por escrito a quien ha cometido por primera vez la respectiva infracción y luego, si hay desobediencia de parte del culpable o si por otro motivo se constata que no ha surtido efecto el apercibimiento dentro del plazo que para el efecto ha de fijarse, dicha Inspección debe iniciar la acción administrativa para la aplicación de la sanción que corresponda.

Artículo 379.- (Reformado por el Artículo 29 del Decreto 64-92 y por el Artículo 22 del Decreto 18-2001, ambos del Decreto del Congreso). Desde el momento en que se entregue el pliego de peticiones al Juez respectivo, se entenderá planteado el conflicto para el solo efecto de que patronos y trabajadores no puedan tomar la menor represalia uno contra el otro, ni impedirse el ejercicio de sus derechos.

Si el patrono infringe esta disposición será sancionado con multa igual al equivalente de diez a cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas. Además deberá reparar inmediatamente el daño causado por los trabajadores, y hacer efectivo el pago de los salarios y demás prestaciones dejadas de percibir durante el despido, sin que esto lo exonere de la responsabilidad penal en que haya podido incurrir.

Si la conducta del patrono dura más de siete días se incrementará en un cincuenta por ciento (50%) la multa incurrida. Si es trabajador, o si fuera colectivamente un sindicato, quien infrinja esta disposición, será sancionado con una multa equivalente de uno a diez salarios mínimos mensuales para las actividades no agrícolas y estará obligado a reparar los daños y perjuicios causados."

Recientemente los legisladores se han percatado del inconveniente de la estipulación de cifras en las sanciones pecuniarias que se imponen a los particulares cuando estos infringen alguna disposición administrativa, o algún tipo de disposición legal, es por ello que se han estipulado en varias leyes recientes las unidades de multa como alternativa a la estipulación de cifras acertadamente como lo vimos en los ejemplos citados en el

presente capítulo, tratando de solucionar el inconveniente que crea el estipular determinadas cifras en la imposición de dichas sanciones.

No obstante, se sigue incurriendo en dichos errores en algunas de las recientes publicaciones de ciertos cuerpos normativos, por lo que es de suma importancia la utilización de unidades de multa en dicha legislación, no solo para legislar todas las sanciones pecuniarias nuevas que se implementen en los nuevos cuerpos normativos, sino que también es sumamente necesario reformar la legislación antigua que presenta dicha problemática en lo referente a la estipulación de cifras al regular las sanciones pecuniarias a imponerse, utilizando unidades de multa para que dichas sanciones pecuniarias se encuentren en consonancia a la realidad económica de la actualidad, especialmente en una rama tan importante como lo es el derecho penal y todas sus leyes conexas, ya que en este cuerpo normativo se estipulan muchas sanciones pecuniarias de multa como sanción a determinados delitos, las cuales ya se encuentran desactualizadas a la realidad económica, y no representan una verdadera sanción para los particulares que incurrir en los delitos tipificados.

Si bien es cierto que existen unidades de multa como el dólar, que es una moneda extranjera que cada vez ha tenido un costo más elevado en comparación al quetzal, sigue existiendo el riesgo que dicha moneda se devalúe por distintas circunstancias a nivel mundial y en dicho caso las sanciones pecuniarias que se basaron en el dólar como unidad de multa de igual forma estarían devaluadas.

Por la situación anterior explicada, la unidad de multa más adecuada o idónea que se presenta es el salario mínimo, debido a que es imposible que las instituciones que se encargan de regular y determinar el salario mínimo año con año, como lo son el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y las Comisiones Paritarias de trabajo, rebajen o reduzcan el salario mínimo, ya que año con año lo que se hace es aumentarlo y adecuarlo a la realidad económica del país, realizando estudios para que estén concorde a la misma, lo cual es muy similar a lo que se debe de buscar al legislar sanciones pecuniarias, por lo que se hace una unidad de multa de suma utilidad y conveniencia para poder legislar las sanciones pecuniarias en consonancia con la realidad económica y que perdure con el transcurso del tiempo, y estas puedan estar adecuadas a la realidad económica siempre.

Al regular las sanciones pecuniarias en consonancia a la realidad económica, y en base a unidades de multa, se espera poder imponerse una sanción significativa para el particular infractor, teniendo como objetivo que se reduzcan el número de infracciones en el futuro o erradicar las mismas, sin que las sanciones lleguen a ser de manera opuesta, confiscatorias, regulando correctamente el número de unidades de multa a estipularse.

CONCLUSIONES

1. El derecho administrativo es una rama del derecho mediante la cual se estudia el conjunto de normas jurídicas, principios, doctrina e instituciones que regulan la actividad administrativa del Estado, la relación entre los particulares y los órganos administrativos, las relaciones inter orgánicas y los mecanismos de control.
2. Dentro de toda legislación el derecho administrativo sancionador desempeña un papel importante para contravenir o reducir las infracciones u omisiones de los particulares con la administración y demás ciudadanos, es por ello que las sanciones pecuniarias que se regulen deben de estar acorde a la realidad económica del país, y permanecer acorde a dicha realidad económica con el transcurrir del tiempo sin que estas pierdan su valor punitivo al transcurrir el mismo.
3. La estipulación de cifras determinadas en las sanciones pecuniarias, es un error dentro de toda la legislación, ya que con el transcurso del tiempo dichas sanciones pecuniarias quedan fuera de la realidad económica, debido a la inflación natural, y por consiguiente, dichas cifras se devalúan con el transcurso del tiempo.

4. La utilización de unidades de multa para determinar la cuantía de las sanciones pecuniarias es la mejor manera de legislar y estipular las mismas, ya que es muy importante legislar las sanciones pecuniarias en consonancia a la realidad económica de la actualidad para que estas signifiquen una verdadera sanción para el infractor y en base a unidades de multa.

RECOMENDACIONES

1. Es un error consignar cifras para determinar la cuantía de las sanciones pecuniarias, debido a que al estipular cifras determinadas, con el transcurso del tiempo estas quedan desactualizadas a la realidad económica, debido a la inflación, por lo cual se recomienda que no se legisle más estipulando cifras para determinadas sanciones pecuniarias.
2. Es conveniente revisar la legislación en la que se ha estipulado cifras para las sanciones pecuniarias, especialmente las más importantes y trascendentales, como lo es el Código Penal de Guatemala, y reformar dicha legislación, utilizando como base unidades de multa para la determinación de la cuantía de dichas sanciones, y así evitar la devaluación de las mismas con el transcurso del tiempo.
3. Toda futura ley en la cual se pretenda estipular una sanción pecuniaria, es recomendable legislarla utilizando unidades de multa para que estén de acorde a la realidad económica en el momento de emitirse dicha legislación, y puedan de igual forma permanecer acorde a la realidad económica al transcurrir tiempo, y de esta forma se pueda evitar tener que modificar dicha ley, o emitir nueva legislación con el fin de modificar la ley para adecuarla a la realidad económica.

4. Es muy importante determinar de manera correcta las unidades de multa, tanto la base que servirá como unidad de multa, como la cantidad de unidades de multa que se estipulará como sanción, esto con el fin específico de que toda sanción pecuniaria se encuentre de conformidad a la realidad económica del país y no se quede desactualizada con el transcurrir del tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Argel, 1987.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico**. Buenos Aires, S.R.L., 2005.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Orión S.A., 2006.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Impresión S.A., 1987.

DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Nacional S.A. 1985.

DIEZ MANUEL, María. **Derecho administrativo**. México, D.F.: Ed. Ediciones, 1989.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México D.F.: Ed. Porrúa, 1986.

GARCINI GUERRA, Héctor. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1989.

MEZA DUARTE, Erick. **Breve introducción al derecho administrativo**. México, D.F.: Ed. Nación S.A., 1985.

SAYAGUÉZ LASO, Enríque. **Tratado de derecho administrativo**. Montevideo, Uruguay: Ed. Nación, S.A, 1984.

AGUERREA MELLA, Pedro. **El estatuto constitucional de las penas y su aplicación a sanciones administrativas**. Madrid, España: Thomson-Civitas, 2005.

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. **El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales**. Madrid, España: Ed. Ariel, 2007.

ALCALÁ ZAMORA, Niceto. **Derecho administrativo sancionador**. Madrid, España: Ed. REUS, 1994.

BACIGALUPO ZAPATER, Enrique. **Sanciones administrativas**. Madrid, España: Ed. Bosch, 1992.

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. **El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales**. Madrid, España: Ed. Ariel, 2007.

BELLO LANDROVE, Federico. **El derecho penal y el derecho administrativo Sancionador**. Madrid, España: Ed. Ariel, 1992

NIETO, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. Madrid, España: Ed. Tecnos, 1994.

Legislación:

Código Civil de Guatemala. Enrique Peralta Azurdia, Jefe del Gobierno de la República. Decreto Ley Número 106. 1,964.

Código de Comercio de Guatemala. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 2-70. 1,971.

Código de Notariado de Guatemala. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 314. 2,002.

Código de Trabajo de Guatemala. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 1441. 1,961.

Código Penal de Guatemala. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 17-73. 1,996.

Ley de la Actividad Aseguradora. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 25-2010. 2,011.

Ley de Bancos y Grupos Financieros. Congreso de la República de Guatemala.
Decreto Número 19-2002. 2,002.

Ley de Protección al Consumidor y Usuario. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 06-2003. 2,003.