

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

**ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD EN LA IMPOSICION  
DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS  
SIN AUDIENCIA AL SANCIONADO**



Y a los Títulos de

**ABOGADO Y NOTARIO**

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

Guatemala, Enero de 1993

DL  
04  
T(2882)

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

DECANO	Lic. Juan Francisco Flores Juárez
VOCAL I	Lic. Manuel Vicente Roca Menéndez
VOCAL II	Lic. José Francisco de Mata Vela
VOCAL III	Lic. Roosevelt Guevara Padilla
VOCAL IV	Br. Lidia Mercedes Velásquez Rodas
VOCAL V	Br. Edwin Noel Peláez Cordón
SECRETARIO	Lic. Carlos Humberto Mancio Bethancourt

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN  
TECNICO PROFESIONAL**

DECANO	Lic. Rubén Alberto Contreras Ortiz
(en funciones)	Lic. Hugo Haroldo Calderón Morales
EXAMINADOR	Licda. Carmen Díaz Dubón
EXAMINADOR	Lic. Javier Román Hinestroza López
EXAMINADOR	Lic. Alfredo Bonatti Lazzari
SECRETARIO	

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



Guatemala, 15 de octubre de 1992

Licenciado  
Juan Francisco Flores Juárez  
Decano de la facultad de  
Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala.

FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
SECRETARIA

16 OCT. 1992

R. J. GONZALEZ  
OFICIAL

Señor Decano:

Cumpliendo con lo establecido por la Decanatura, actualmente a su digno cargo, procedí a asesorar al Bachiller EPIFANIO MONTERROSO PANIAGUA en la elaboración de su trabajo de tesis "ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD EN LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS SIN AUDIENCIA AL SANCIONADO", por lo que mi dictamen al respecto es el siguiente:

- I. El sustentante me presentó oportunamente su proyecto de tesis, con sus objetivos, el método, las técnicas de investigación que utilizaría y su respectiva bibliografía.
- II. Sugerí al sustentante los ajustes técnicos que consideré necesario a efecto de que realizara en mejor forma su investigación y que - rindiera como fruto un informe serio sobre la forma como realmente se imponen las sanciones administrativas en nuestro medio.
- III. De ese manera, luego de haber realizado un análisis jurídico sobre el procedimiento administrativo, elaboré un estudio de campo que, según mi criterio, lo condujo a deducir conclusiones válidas que confirmaron la hipótesis planteada como guía de trabajo, por lo que el aporte más valioso de la presente tesis consiste en verificar que las sanciones administrativas, en la mayor parte de las veces, son impuestas por la Administración Pública con abuso de poder, pues no se concede al administrado la oportunidad para poderse defender.
- IV. Por lo anteriormente expuesto, mi parecer concreto es que el presente trabajo de tesis cumple con los requisitos establecidos para un trabajo de tal naturaleza, pero que es conveniente que sea debidamente revisado, previo a obtener su aprobación definitiva.

Sin otro particular, Señor Decano, aprovecho esta oportunidad para reiterarle las muestras de mi distinguida consideración.

Luis Haroldo Ramírez Urbán  
Abogado y Notario  
Asesor de Tesis en  
el Área de Derecho Público.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
Calle Universidad, Zona 12  
Guatemala, Centroamérica

FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
DIRECTORES DE AREA

19 OCT. 1993  
RECEBIDO  
Horas: 19  
Oficial: [Signature]



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;  
Guatemala, octubre dieciseis, de mil novecientos noventa-  
dos. -----

Atentamente pase al Licenciado LEONEL PLUTARCO PONCIANO  
LEON, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del  
Bachiller EPIFANIO MONTERROSO PANIAGUA y en su oportunidad  
emita el dictamen correspondiente. -----

[Handwritten signature]

[Circular stamp: FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES, GUATEMALA, G. A.]

[Circular stamp: SECRETARIA, GUATEMALA, G. A.]

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
Carril Universidad, Zona 13  
Guatemala, Centroamérica



4266-92 *llj*

Guatemala, 19 de noviembre de 1,992.

FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
SECRETARIA

19 NOV. 1992

RECIBIDO  
Por: *[Signature]*  
OFICIAL

Licenciado  
Juan Francisco Flores Juárez, Decano  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor Decano:

Por este medio, le informo que en cumplimiento de lo resuelto por ese Decanato con fecha 16 de octubre del corriente año, revisé el Trabajo de Tesis elaborado por el Bachiller EPIFANIO MONTERROSO PANIAGUA, intitulado "ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD EN LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS SIN AUDIENCIA AL SANCIONADO".

El citado trabajo fué realizado bajo la orientación y dirección del Licenciado Luis Haroldo Ramírez Urbina, quien opinó favorablemente sobre el mismo.

El Bachiller Monterroso Paniagua, como lo señala su asesor, ha realizado un trabajo meritorio, en que por medio de una investigación de campo, llegó a la conclusión de que la mayor parte de las veces, las sanciones administrativas, son impuestas por la Administración Pública con abuso de poder, proponiendo además las medidas que deben tomarse para corregir tal situación.

Por lo expuesto con anterioridad y cumpliendo el referido trabajo con los requisitos reglamentarios correspondientes, emito Dictamen favorable al mismo.

Sin otro particular, tengo el honor de suscribirme del Señor Decano, su atento y seguro servidor.

*[Signature]*

Lic. Leonel Ponciano León  
R E V I S O R

LPL/mbpp.  
c.c. Archivo.

Anexo: Tesis que consta de ciento diecisiete hojas, que incluyen Dictamen del Asesor y Nombramiento del Revisor.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
Ciudad Universitaria, Zona 12  
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;  
Guatemala, veinte de noviembre de mil novecientos noventa  
y dos. -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la  
impresión del trabajo de tesis del Bachiller EPIFANIO MON-  
TERROSO PANIAGUA intitulado "ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD  
EN LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS SIN AUDIEN-  
CIA AL SANCIONADO". Artículo 22 del Reglamento para Exá-  
menes Técnico Profesionales y Público de Tesis. -----



## DEDICATORIA

### A DIOS:

Quien me fortalece espiritualmente y ha sido guía  
en mi camino.

### A MIS PADRES:

Fabián Monterroso Serrano,  
De quien conservo gratos recuerdos de mi infancia  
y a su memoria.  
Elisa Paniagua Dávila.

### A MIS HERMANOS:

Agueda del Rosario Monterroso Paniagua  
José Andrés Monterroso Paniagua (Q.E.P.D.)  
Evalina Monterroso Paniagua  
Carlos Borromeo Monterroso Paniagua.

### A MI TIO:

Hilario Monterroso Serrano.

### A MIS AMIGOS:

Licda. Ana Jesús Ayerdi Castillo  
Lic. Rafael García López  
Lic. Edgar Mendoza  
Lic. Mario Enriquez López  
Quienes siempre me han brindado ayuda moral.

### A MI FAMILIA:

Monterroso y Paniagua.

A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala.

A todos los compañeros estudiantes y personas que de una u otra  
forma me brindaron su apoyo para seguir adelante.

## INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	i
<b>Capítulo I</b>	
I.1 Definición de Sanción	1
I.1.1 Según la doctrina	1
I.1.2 Según nuestra legislación	2
I.2 Diferentes clases de sanción en la doctrina	4
I.3 Diferentes clases de sanción en nuestra legislación	9
I.4 Sanción Administrativa	14
I.5 Formas de creación de sanciones	20
I.5.1 Leyes Constitucionales	20
I.5.2 Leyes Ordinarias	25
I.5.3 Reglamentos	25
I.5.4 Resoluciones de Cuerpos Colegiados	26
<b>Capítulo II</b>	
<b>ORGANOS Y ENTIDADES LEGALMENTE AUTORIZADOS PARA IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS.</b>	29
II.1 Organismos del Estado	29
II.1.1 Organismo Ejecutivo	31
II.1.2 Direcciones Generales	33
II.1.3 Organos y Entidades que según nuestra legislación, pueden imponer sanciones administrativas	37
II.1.3.1 Las Municipalidades	37
II.1.3.2 Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG).	37
II.1.3.3 Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)	38
II.1.3.4 Juzgado de Asuntos Municipales	41
<b>Capítulo III</b>	
<b>PROCEDIMIENTO DE SANCION Y DE DEFENSA.</b>	
1) PROCEDIMIENTO PARA IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS	43
III.1 Medios de conocimiento de la infracción	45
III.2 Elementos de convicción jurídica	48
III.3 Desestimación del medio de conocimiento de la infracción	52
III.4 Notificación al presunto infractor, sobre el medio de conocimiento de la infracción	55



	<b>Pág.</b>
III.5 Audiencia al presunto infractor	62
III.6 Medios de prueba del presunto infractor	65
III.7 Resolución Administrativa	69
2) LA ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD DE LAS SANCIONES POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS, POR INOBSERVANCIA DEL PROCEDIMIENTO PREESTABLECIDO.	74
III.8 Omisión de citación	75
III.9 Arbitrariedad e Ilegalidad	77

#### Capítulo IV

<b>ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS UTILIZADOS POR INSTITUCIONES ESTATALES.</b>	81
IV.1 Interpretación de gráficas	90
IV.2 Medios de Impugnación	96
 CONCLUSIONES	 107
 RECOMENDACIONES	 109
 BIBLIOGRAFIA	 111

## INTRODUCCION

El presente trabajo, tiene como objetivo fundamental, establecer el marco legal, sobre el cual deben tramitarse los expedientes administrativos, relacionados con la imposición de sanciones administrativas; establecer en qué consiste la infracción administrativa, tanto en su aspecto legal como doctrinal. Además como tema central del trabajo, se hace un análisis de la citación, que en el trámite de un expediente administrativo, la autoridad de mérito, está obligada a hacer al presunto infractor de una disposición de carácter administrativo, antes de imponer la sanción correspondiente. También se tiene el propósito de determinar la arbitrariedad e ilegalidad de las mismas, cuando no se ha observado en el trámite respectivo el principio del debido proceso, que trae implícito el principio de legalidad administrativa, y como consecuencia de la no observación de lo anterior su inconstitucionalidad. Se concluye con una investigación de campo para tener un contacto más directo, con la actividad de la Administración Pública, específicamente con las instituciones, que pertenecen al Organismo Ejecutivo, con lo cual se da respuesta a la hipótesis formulada en el plan de trabajo, sobre que las autoridades administrativas, imponen sanciones a las personas, por infracciones cometidas dentro de ese orden, que carecen de validez legal, y se convierten en arbitrarias, cuando la autoridad sancionadora no ha observado el procedimiento legal constitucionalmente preestablecido.

Con el objeto de obtener la información correspondiente del tema a tratar, durante el desarrollo del presente trabajo, se utiliza esencialmente el método deductivo; en lo que respecta a la parte teórica, se hace una investigación bibliográfica, por medio de el estudio desde el punto de vista jurídico-doctrinario, de las distintas instituciones involucradas, en el que hacer administrativo del Estado y que dentro de su competencia, pueden imponer una sanción administrativa; asimismo se utiliza como técnica de investigación, el análisis de casos concretos en la investigación de campo realizada, que de acuerdo a la experiencia obtenida por el suscrito, en las instituciones en las cuales ésta se llevó a cabo, hubo muy poca co-

laboración de parte de las autoridades titulares. Estos se mostraban muy celosos de la información acumulada en sus archivos, lo que dificultó que se analizaran expedientes correspondientes al presente año, circunscribiéndose al año recién pasado (1991).

Basado en el título general del plan de trabajo sometido a la consideración de las autoridades de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, la tesis se distribuye en tres capítulos, que en su orden dan una idea general del procedimiento administrativo, que va desde la definición de procedimiento, su inicio, trámite, y conclusión, según lo establece la legislación nacional vigente, incluyendo las acciones, que el presunto infractor de una disposición administrativa puede iniciar, ante los tribunales de justicia.

En ese orden de ideas, el primer capítulo abarca desde la definición de las sanciones, las clases de sanciones que existen, tanto en la doctrina como en nuestra legislación, así como las distintas formas que dan origen a las sanciones administrativas. La importancia de este capítulo radica en establecer la forma que nuestro ordenamiento jurídico-administrativo establece sobre el origen y la correcta aplicación sobre las mismas.

En el segundo capítulo, se analiza los distintos órganos y entidades que según nuestro ordenamiento jurídico, están facultados para imponer sanciones administrativas, incluyendo a las entidades autónomas, como la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, lo que se pretende a través del mismo es establecer, que únicamente las instituciones que la ley expresamente contempla pueden imponer una sanción administrativa.

En el tercer capítulo se aborda el trámite legal para imponer sanciones administrativas, en el cual se trata exclusivamente, la parte procedimental de un expediente administrativo, que se inicia como consecuencia de la infracción a una ley, reglamento o disposición administrativa, para lo cual se procedió a hacer un estudio de las instituciones propias del Derecho Administrativo, tanto en su aspecto doctrinario como legal, su substanciación y finecimiento.

En este último capítulo, se establece en que consiste la arbitrariedad e ilegalidad, conceptos que, a criterio personal son muy importantes, en virtud de que son precisamente, los que originaron la inquietud para hacer la presente investigación, sobre la cual no se había escrito con anterioridad, bajo los mismos lineamientos; se hace alusión a los medios de impugnación, que puede utilizar el presunto infractor, ante la autoridad administrativa que está sancionando, y si fuere el caso, las acciones judiciales, que éste pueda ejercitar ante los Tribunales de Justicia.

Finalmente se concluye con la investigación de campo, realizada en varias instituciones del Estado, se analizan e interpretan los datos y porcentajes obtenidos, según las gráficas correspondientes, dentro del universo estudiado y previamente determinado.

Las conclusiones que aparecen al final del informe respectivo, prueban el alto grado de confiabilidad, que la hipótesis planteada, en el sentido de que las autoridades administrativas imponen sanciones a las personas, por infracciones cometidas dentro de ese orden, por lo que tales sanciones pueden carecer de validez legal y convertirse en arbitrarias al no haberse seguido el procedimiento legal constitucional preestablecido; que efectivamente fue confirmada.

## CAPITULO I

## I.1 DEFINICION DE SANCION

## I.1.2 SEGUN LA DOCTRINA

Antes de entrar a desarrollar la definición del concepto ut-supra, - es necesario mencionar que la Administración del Estado, tiene la potestad legal para imponer sanciones a las personas que infringen sus disposiciones de policía. La potestad sancionadora de la Administración y la sanción a la falta que comete el particular, deben estar debidamente establecidas en normas legales de orden público, leyes emitidas por el Congreso de la República o Reglamentos emitidos por el Organismo Ejecutivo, por las Municipalidades, o por las entidades descentralizadas Autónomas del Estado.

Así tenemos que para Guillermo Cabanellas, la sanción es una ley, reglamento, estatuto//, como la solemne confirmación de una disposición legal por el jefe de un Estado, o quien ejerce sus funciones//, aprobación// autorización//, pena por un delito o falta//, recompensa por observancia de preceptos o abstención de lo vedado.1/

Como podemos observar en la definición anterior, el autor aludido, se refiere en su definición, tanto a la fase final del proceso de formación de la ley, y que dentro de nuestro ordenamiento jurídico constitucional, - le corresponde sancionar un decreto enviado por el Organismo Legislativo, - al Presidente de la República (artículo 177 de la Constitución Política de la República de Guatemala), así como la consecuencia de la infracción de un ilícito penal. Asimismo, es definida la sanción como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.

García Máynez, la define como una consecuencia de derecho debido a la realización de un supuesto jurídico, por la inobservancia de un deber, debidamente establecido por una norma de cualquier índole, de carácter adm-

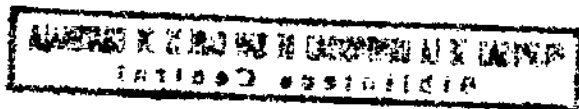
---

1/ Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, (12a. Edición; Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta, S. R. L. 1979), -- Tomo VI, Página 32.

nistrativo o de consecuencias jurídicas. 2/ Manuel Ossorio, comparte el criterio expuesto tácitamente, con los autores anteriormente mencionados y señala la definición que para el efecto contiene el Diccionario de la Real Academia, y expresa que sanción es el acto solemne por el que el Jefe del Estado confirma una ley o estatuto y termina diciendo que sanción es la pena o castigo que la ley prevé para su aplicación a quienes incurran o hayan incurrido en una infracción punible, 3/ dicho autor al igual que el -- primero de ellos citados, aprecia la sanción como una consecuencia de derecho, como el efecto de la contravención de un presupuesto jurídico, preestablecido con anterioridad al hecho o al incumplimiento del deber, sea éste por omisión o mediante acción, de parte del infractor, por su parte el autor guatemalteco Santiago López Aguilar, 4/ quien define el concepto supra como "La ratificación del cumplimiento del deber violado, el reconocimiento de indemnización o el castigo que es susceptible de imponerse como consecuencia de ese incumplimiento, haciendo énfasis en que la ratificación, es el reconocimiento de una indemnización o el castigo, que sólo puede ser impuesto por la autoridad correspondiente, que en nuestro caso corresponde a los tribunales de justicia y en cuestiones administrativas, a la Administración Pública, siempre que medie el procedimiento debidamente preestablecido en el ordenamiento jurídico. El concepto de sanción de acuerdo con el parecer de algunos autores contemporáneos 5/, es más moderno - que el de pena, ya que remontándonos a las Escuelas Jurídicas, su elaboración fué fundamentalmente un aporte de los positivistas, pues mientras que toda pena constituye una sanción, no ocurre lo mismo a la inversa, siendo el concepto de pena menos amplio que el de sanción, diferencia que en el desarrollo del presente trabajo se dilucidará, aunque no en el presente capítulo.

#### I.1.2 SEGUN NUESTRA LEGISLACION

- 2/ García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 39a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. Argentina-México I D. F. 1988. página 293
- 3/ Ossorio Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales Editorial Heliasa S. R. L., República de Argentina. Páginas 688 y 689.
- 4/ López Aguilar, Santiago, Introducción al Estudio del Derecho, Tomo II, - Pra. Edición, 1984. Colección Textos Jurídicos No. 10, Facultad de Ciencias Económicas USAC.
- 5/ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, P.859.



En cuanto a la definición de Sanción, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, no se contempla expresamente, ya que únicamente se limita a enumerarlas, y en algunos casos faculta a la autoridad a determinarlas verbigracia el Decreto número 58-88, del Congreso de la República (Código Municipal), que faculta al Juez de Asuntos Municipales, o a falta de éste al Alcalde Municipal, para que en aquellos casos sui generis, pueda determinar la sanción a imponer; el Decreto número 6-91 (Código Tributario), sin dar una definición de sanción señala que constituye infracción a los deberes formales, toda acción u omisión que implique el incumplimiento de lo previsto en este código y en otras leyes tributarias, aunque no perjudique directamente los intereses fiscales, y a continuación enumera el diverso tipo de infracciones así como las sanciones que a cada una le corresponde; por su parte el Decreto número 62-87 del Congreso de la República (Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles, establece las diversas clases de sanciones a imponer tanto a los contribuyentes, empleados, valuadores, y a los Notarios, que infrinjan las normas contenidas en dicho cuerpo legal, artículos 25, 26, 27; por aparte el Decreto número 35-80 del Congreso de la República (Ley de Compras y Contrataciones), señala que el funcionario o empleado de las entidades a que se refiere el artículo 1ro de la misma ley, que infraccione deliberadamente las compras de bienes o la contratación de obras o servicios, con el objeto de evadir la práctica de la licitación, será sancionado con una multa.... se puede observar que no contiene definición de lo que es sanción, ya que al igual que los otros textos legales citados únicamente enumera qué clase de sanción será la que se va aplicar, ello a tenor del artículo 90 del Reglamento de la misma ley (Acuerdo Gubernativo del 9 de julio de 1,980).

El Decreto 1748, del Congreso de la República, en su artículo 74, establece las sanciones a imponer a los empleados públicos, que incurran en la violación de dicho cuerpo legal, y establece que para garantizar la buena disciplina de los servidores públicos, así como sancionar las violaciones de las disposiciones prohibitivas de esa ley de demás faltas en que se incurra durante el servicio, se establecen cuatro clases de sanciones, pero tampoco establece una definición de sanción, y al igual que la mayor --

parte del ordenamiento jurídico guatemalteco, únicamente se limita a enumerar las clases de sanciones a imponer.

En materia penal dentro de las medidas cautelares, que contempla el Decreto número 52-73 del Congreso de la República (Código Procesal Penal) establece dentro de los requisitos que deben contener las citaciones lo siguiente: Las citaciones serán hechas con la advertencia de que, no no se concurre al llamamiento, se sancionará al citado con multa de uno a cincuenta quetzales y será conducido por la policía, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente. Este cuerpo legal tampoco contiene una definición sobre la sanción. En ausencia de una definición legal, comparto la que sostiene el Licenciado Rafael Godínez Bolaños, y que en el desarrollo del programa de Derecho Administrativo II, que imparte en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y que nos diera a conocer, exponiendo que la Sanción, es la pena que se impone por la Administración o bien por los Tribunales de Justicia, a una persona, debido a una conducta contraria o violatoria de las disposiciones legales, sean éstas administrativas o judiciales, cuyo procedimiento deberá estar debidamente establecido en el ordenamiento jurídico. (lo subrayado es mío).

## 1.2 DIFERENTES CLASES DE SANCION EN LA DOCTRINA

Los diversos autores, tanto nacionales como extranjeros exponen su criterio, en base a las circunstancias socio-políticas que en el pasado o en el presente se han dado, o se estén dando, dentro de sus respectivos países, por lo que para Guillermo Cabanellas <sup>6/</sup> en su exposición sobre la sanción Administrativa, la define, como la medida penal que impone el Poder Ejecutivo o alguna de las autoridades de este orden, por infracción de disposiciones imperativas o abstención ante deberes positivos, y agrega, que por lo general se reducen a multas, cuantiosas en ocasiones, como las-

---

<sup>6/</sup> Cabanellas, Guillermo, ob. cit. Tomo VI, Página 32.



represivas del contrabando y la especulación. En otros casos significan una inhabilitación, por privar del pase, patente, autorización o documento que permite ejercer una profesión o actividad; como el retiro del permiso de conducir a los automovilistas reincidentes en faltas de tránsito. Y señala que también se aplican como arrestos o detenciones. Como podemos observar para este autor, la sanción administrativa, viene a ser la consecuencia de la infracción a una disposición de carácter administrativo, que impone un Órgano Administrativo, que necesariamente deberá estar facultado por la misma norma, para poder imponer la consecuencia de derecho, como efecto de la violación de la disposición administrativa, es menester mencionar que en nuestro medio, corresponde en forma exclusiva a los Tribunales de Justicia, la potestad de juzgar y promover la ejecución de los juzgado, (Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 2do. párrafo del Decreto número 2-89, del Congreso de la República y sus reformas-Ley del Organismo Judicial), por lo que haciendo referencia a lo expresado por el autor citado, dentro de nuestro ordenamiento jurídico no se considera como una medida penal la sanción administrativa, pues una vez impuesta - la misma por la autoridad administrativa, el particular particular sancionado, tiene el derecho de acudir a los Tribunales, para ejercitar las acciones judiciales, que éste crea oportunas; por la naturaleza del presente trabajo bajo este punto será ampliado en su oportunidad.

**SANCION ARBITRARIA:** esta es definida como la medida punitiva, que un funcionario público impone arrogándose funciones judiciales; y que, siendo la expresada en el código o en la ley especial, carece de validez, y convierte en delincuente al improvisado juzgador, y concluye la definición haciendo referencia a lo que nuestro ordenamiento penal, califica con la figura delictiva de Usurpación de Funciones, como se puede ver el autor Argentino Guillermo Cabanellas, señala expresamente, que ésta se da, cuando un funcionario público se excede en el ejercicio de sus facultades regladas, y como consecuencia de ello, ejerce funciones que exclusivamente le pertenecen, a los titulares de los órganos jurisdiccionales, por lo que el supuesto juzgador, viene a convertirse en transgresor de la ley.

**SANCION DE LAS LEYES:** Para Cabanellas, autor que he venido comentando,

la sanción de las leyes, es la solemne confirmación de las mismas por el jefe legítimo del Estado o por quien ejerce de hecho sus atribuciones. Y, citando a Capitant, expresa que es el acto por el cual el jefe del Estado, considerado igual o superior en la jerarquía con respecto al poder legislativo, presta su asentimiento a una ley votada por el Parlamento. 7/ como se puede observar, para dicho autor, la sanción de la ley, no es más que el acto solemne por el cual el Presidente de la República o el Jefe del Estado, confirma y da pase a una ley, una vez que ha sufrido, el procedimiento de formación que en nuestro medio le corresponde con exclusividad al Organismo Legislativo, de conformidad con el artículo 176 y 177 de la Constitución Política. 8/.

**SANCION PENAL:** según Cabanellas, es la amenaza legal de un mal por la comisión u omisión de ciertos actos o por la infracción de determinados preceptos. Al expresar la palabra amenaza, se refiere a la prevención que la sanción proyecta sobre la sociedad, que será impuesta por el Organismo Judicial competente, al responsable de un ilícito penal, debidamente tipificado como delito o falta.

**SANCION SOCIAL:** para Cabanellas, sanción social "Es todo género de coacción o amenaza que un grupo organizado, al menos rudimentariamente, dirige contra quienes desconocen las reglas que integran la manifestación de su modo de ser, actuar y entender las relaciones internas y externas. Aunque la sanción jurídica y por excelencia la pena, constituyan modalidades de la sanción social, tiende ésta a reservarse más bien para las que proceden de la acción coercitiva de la sociedad estructurada como Estado. El mismo autor define lo que en Derecho Internacional se conoce como SANCIONES y que consisten en las medidas de carácter económico, jurídico o militar que la comunidad de naciones establece contra un país, declarado agresor injusto, o simplemente agresor sin haber recurrido a los procedimientos preventivos internacionales contra la guerra. La Organización de Naciones Uni

7/ Vid. Cabanellas Guillermo, Tomo VI, pag. 32.

8/ Castillo González, Jorge Mario, Derecho Administrativo, INAP, 1990, -- página 129, Guatemala, C. A. 1990.

das O. N. U., en los últimos tiempos ha demostrado tener mayor energía, voluntad e influencia, para lograr la armonía entre las naciones, y entre -- las medidas que impone, están la presión diplomática, el aislamiento político, y el bloqueo, que suele iniciar las sanciones de esta índole. 9/.

SANCIÓNES PROCESALES: son medidas correctoras, más que punitivas para las partes, que las leyes de procedimiento establecen ante actos improcedentes, cumplidos fuera de término, por personas sin capacidad para ello o en forma distinta a la preceptuada. Por lo general, tales sanciones se -- traducen en la revocabilidad, expedita ante recurso a queja del perjudicado, con rectificación por el mismo órgano que tramita las actuaciones o -- por el superior; y también, con reposición del curso de la litis en el punto en que se cometió la irregularidad o la ilegalidad, y agrega que existe otra sanción, ya ante un juicio, ya ante un trámite, consistente, dada la inadmisibilidad, en el rechazamiento de plano.

Las sanciones procesales no sólo afectan a las partes del litigio, si no a los órganos jurisdiccionales, que pueden ser relevados del conocimiento, forzados a la rectificación, corregidos disciplinariamente y hasta procesados en caso de delito. 10/.

Manuel Ossorio, también se refiere a las sanciones procesales, diciendo que se llama así, a las que la ley procesal establece para privar de -- los efectos producidos o que debían producir los actos viciados. Entre esas sanciones menciona la inadmisibilidad y principalmente la nulidad. La -- sanción procesal tanto puede recaer sobre los actos de las partes como sobre los de la autoridad jurisdiccional. 11/ Como se puede observar ambos autores, se refieren a la alteración de los actos que en la tramitación de un proceso puedan incurrir las partes o los sujetos procesales. Estas sanciones son medidas correctivas, que en el ordenamiento jurídico, ha prede--terminado a consecuencia de señarse a los lineamientos legales.

---

9/ OPUS CITATUM, Cabanellas, Guillermo, Tomo VI, página 32.

10/ Cabanellas, Guillermo, ob. cit. Tomo VI, Página 32

11/ Ossorio, Manuel, ob. cit. página 689

**SANCIONES INTERNACIONALES:** Manuel Ossorio, expresa que se ha discutido frecuentemente si cabe hablar con acierto de la existencia de un Derecho Internacional. Surge la duda precisamente a consecuencia de la inexistencia de organismos superestatales con jurisdicción coactiva sobre los diversos países, cuando algunos de ellos infringen las normas reguladoras de las relaciones internacionales, es decir, la corriente del pensamiento moderno está empeñada en lograr soluciones afirmativas, algunas de las cuales ya se han llevado a la realidad.

De todos es conocido que en la práctica, la aplicación de sanciones, de parte de los Organismos Internacionales, ha sido muy irregular, y examinada por ellos no con criterio jurídico objetivo sino con apreciación eminentemente política, a la vez que oportunista. 12/ Sin embargo es necesario reconocer que ya se han sentado antecedentes, en cuanto a las sanciones internacionales, que darán sus frutos, en un futuro próximo, como ejemplos recientes de estas clases de sanciones, se puede mencionar el embargo aéreo, de que fuera objeto la República de Irak, de parte de países en contra del gobierno ejercido por su presidente, o el más reciente, impuesto a Haití, como consecuencia del golpe militar de que fuera objeto.

Por su parte el Licenciado Santiago López Aguilar, citando a García - Máñez, clasifica las sanciones atendiendo a la finalidad que persiguen; a la relación entre la conducta ordenada y la norma infringida; y la que constituye el contenido de la sanción, en la siguiente forma: A) Sanciones de Coincidencia, y explica que éstas son las que tienen por objeto imponer el cumplimiento forzoso de la norma infringida, aún de manera coactiva.

B) Sanciones de no Coincidencia: teniendo éstas dos variables:

- I). Sanciones de Indemnización: que tienen por objeto obtener del sancionado una prestación económica equivalente al deber jurídico primario.
- II). Sanciones de Castigo: teniendo como finalidad inmediata la aflicción.

---

12/ Ossorio, Manuel, ob, cit. página 689

No persigue el cumplimiento del deber jurídico primario ni la obtención de prestaciones equivalentes. 13/ y agrega, que puede darse la combinación de estas sanciones en la forma siguiente: A) Coincidencia + indemnización; B) Coincidencia + castigo; C) Coincidencia + castigo + indemnización; D) Indemnización + Castigo.

Asimismo la doctrina también contempla la siguiente clasificación, -- distinguiendola de la forma siguiente:

a) FOR LOS SUJETOS A QUIENES VAN DIRIGIDAS:

a.a) SANCION EJECUTIVA: que es la que se le impone a un individuo o grupo de personas mediante una resolución, para obtener el cumplimiento de una norma infringida.

a.b) SANCION GENERAL: es una amenaza de carácter genérico, para acentuar que no debe incurrirse en la infracción a las leyes o reglamentos. -- 14/.

### I.3 DIFERENTES CLASES DE SANCION SEGUN NUESTRA LEGISLACION

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, se encuentran establecidas - las diversas clases de sanciones, que de alguna manera contempla la doctrina, es así como el licenciado Santiago López Aguilar, hace una relación entre la doctrina y las sanciones contenidas en el Código Civil, y como ejemplo de las sanciones de coincidencia, cita la contenida en el artículo --- 1319, al expresar dicho texto legal que "toda obligación resultante de un acto, o declaración de voluntad consiste en dar, hacer o no hacer alguna cosa" por lo que la prueba en juicio del incumplimiento de cualesquiera - de estas obligaciones trae como consecuencia una sanción de coincidencia o de cumplimiento del deber incumplido; asimismo el Código Procesal Civil y Mercantil, en su artículo 337, al contemplar que si el título contiene obligación de hacer y el actor exige la prestación del hecho por el obligado, el juez, atendiendo a las circunstancias, señalará un término para que

---

13/ López Aguilar, Santiago, ob. cit. páginas 74 y 75

14/ Godínez Bolaños, Rafael, Publicación Oficial de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC. 22 febrero de 1990.

se cumpla la obligación, presentándose en el presente caso, al igual que - el anterior una sanción coincidente. 15/. Continuando con la relación jurídico-doctrinaria, que señala el autor *supra*, notamos que en el Código Civil, también se encuentran las sanciones de indemnización, por ejemplo, en el artículo 1645, al expresar, que toda persona que cause daño o perjuicio a otra, sea intencionalmente sea por descuido o imprudencia, está obligada a repararlo.. El artículo 1646, expresa que el responsable de un delito doloso o culposo, está obligado a reparar a la víctima los daños o perjuicios que le haya causado.

El artículo 1649, señala en cuanto a los accidentes de trabajo, que - en los mismos son responsables los patronos, aunque mediare culpa del trabajador; pero no responderá del accidente cuando el trabajador lo haya voluntariamente producido. Como podemos observar, según el Licenciado López Aguilar, las sanciones contempladas en los artículos citados, son meramente sanciones de indemnización.

El mismo autor, hace una adecuación de lo que García Máynez, llamara - sanciones de castigo, y que según su adecuación se encuentran contenidas - en el artículo 40 del Código de Comercio que literalmente dice: artículo - 40. (Sanción a los socios) "Los socios que violaren cualesquiera de las -- prohibiciones contenidas en el artículo anterior, pueden ser excluidos de la sociedad".

Otra sanción de castigo, podemos encontrarla en el artículo 269 del - Código de Trabajo al estipular "que son faltas de trabajo y previsión social todas las infracciones o violaciones por acción u omisión que se cometan contra las disposiciones de este Código o de las demás leyes de trabajo y Previsión Social, siempre que estén penadas con multa...". Otras sanciones de castigo las encontramos en el Código Penal, que en su artículo - 41, señala "como penas principales: la de muerte, la de prisión, el arresto y la multa", y en su artículo 42, contempla las penas accesorias: "inha

bilitación absoluta; inhabilitación especial; comiso y pérdida de los objetos o instrumentos del delito; expulsión de extranjeros del territorio de la República; pago de costas y gastos procesales; publicación de la sentencia y todas aquellas que otras leyes señalen; como se observa en los artículos citados, se da lo que la misma doctrina llama privación de bienes, - lo que de alguna manera viene a convertirse en un castigo, para quien lo - sufre.

Por otra parte los diversos códigos, contienen diferentes clases de - sanciones, sean éstas de carácter administrativo, o de otra índole, reca- - yendo sobre el patrimonio del sancionado, como el caso de la imposición de una multa (sanción de carácter pecuniario), o por conminación a realizar - un deber preestablecido.

**SANCIONES DE CARACTER PECUNIARIO:** Estas consisten en la imposición de una multa, a quien ha infringido la prohibición contenida en el ordenamien- - to jurídico, como ejemplos de la misma tenemos la contemplada en el artícu- - lo 49 del Decreto número 35-90 del Congreso de la República, al contemplar que los empleados y funcionarios que fraccionen con fines de evadir la li- - citación, teniéndose una asignación presupuestaria mayor de doce mil quet- - zales, para un programa, proyecto u obra. Por aparte el artículo 91 del - Acuerdo Gubernativo del 9 de julio de 1990, que las sanciones pecuniarias - a que se refiere el artículo 49 de la Ley de Compras y Contrataciones, se - aplicarán a cada uno de los responsables de conformidad con la escala que - menciona.

El Decreto número 6-91 del Congreso de la República (Código Tributa- - rio), también contempla la sanción pecuniaria por cada acción u omisión, - que implique el incumplimiento a lo previsto en dicho código y otras leyes de carácter tributario, (artículos 94, 96, 97 de dicho código).

Por aparte, el Decreto número 62-87 del Congreso de la República, --- (Ley del Impuesto único sobre Inmuebles), en su artículo 25, establece, -- que el contribuyente que no hiciera efectivo el pago del impuesto en la -- forma y tiempo establecidos por esta ley; incurrirá en una multa equivalen- - te al veinte por ciento, sobre la cantidad dejada de pagar. Además la fal-

ta de pago hace incurrir al contribuyente en mora y, sin necesidad de requerimiento alguno se cargará un interés por cada día de atraso.... como se puede observar, en este código, la sanción está tasada, no sólo en forma de multa, sino además adicióna intereses moratorios.

El mismo cuerpo legal también contempla otra clase de sanción que consiste en la suspensión de la autorización como valuador de bienes inmuebles, otorgada por la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles, si la infracción es hasta por dos veces, y la cancelación de la autorización como valuador, si hubiere una tercera infracción de parte de la misma persona.

También, para los empleados administrativos, regula dicho cuerpo legal, que se aplicaran las sanciones que para el efecto preceptúa la ley de el Servicio Civil, las que pueden concluir con el despido del empleado.

Dentro de los códigos guatemaltecos, que contienen diversas clases de sanciones, tenemos al Código Municipal, Decreto número 58-88 del Congreso de la República, al contemplar el artículo 120, que "En el ejercicio del poder correctivo la municipalidad sanionará las faltas administrativas así

- a. AMONESTACION VERBAL O ESCRITA.
- b. MULTA.
- c. SUSPENSION, HASTA POR TRES MESES, según la gravedad de la falta o de la licencia o permiso municipales en cuyo ejercicio se hubiere cometido.
- d. CANCELACION DE LA LICENCIA O PERMISO.

Como se observa, dicho texto legal tiene las diversas sanciones que tanto la doctrina como las legislaciones de países vecinos regulan, para mantener la disciplina y el control dentro de la comunidad, iniciando según la gravedad de la falta con amonestación verbal, y cuando se da la reincidencia, ésta puede ser escrita, conteniendo también la sanción pecuniaria, la que deberá ser fijada dentro de un mínimo y máximo, debidamente establecido. Artículo 120 Último parágrafo.

Al hablar de suspensión, se entiende que se haga efectiva por la falta en que se incurrió y por la gravedad de ésta, hasta llegar a la cancelación de la licencia o permiso otorgado por la Municipalidad.



De las sanciones que contempla el Decreto número 1748 del Congreso de la República (Ley de Servicio Civil), que pueden imponerse a los empleados públicos, se encuentran las siguientes.

- I. AMONESTACION VERBAL, que se aplica a los empleados públicos, cuando han incurrido en faltas leves, según lo determine el reglamento de dicha ley. (éste aún no ha sido emitido por el Organismo Ejecutivo, no obstante estar facultado por la Constitución Política de la República para ello).
- II. AMONESTACION POR ESCRITO, que se impondrá cuando el servidor público, haya merecido durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales o en los demás casos que establezca el reglamento de dicha ley.
- III. SUSPENSION EN EL TRABAJO, sin goce de sueldo hasta por un máximo de treinta días en un año calendario, cuando la falta cometida sea de cierta gravedad; en este caso, deberá oírse previamente al interesado.
- IV. SUSPENSION EN EL TRABAJO CON GOCE DE SUELDO, lo cual procede también en los casos de detención y prisión provisional, durante todo el tiempo que una u otra se mantengan.

El Decreto número 431 del Congreso de la República, "Ley sobre Herencias Legadas y Donaciones", contempla la sanción de carácter pecuniario, en su artículo 37, al establecer que toda liquidación debe iniciarse dentro de los seis meses contados desde la fecha del fallecimiento del autor de la herencia o de la declaratoria de la muerte presunta, bajo la pena de una multa equivalente al ciento por ciento del impuesto causado. Como se puede observar, de los textos que se han venido citando, en su mayoría y en los que está más generalizada, es la sanción consistente en multa (sanción pecuniaria), por lo que se puede citar como uno de los textos legales con más amplitud en relación al tema tratado es el Código Municipal, el cual dentro de su articulado faculta inclusive al Juez de Asuntos Municipales y al Alcalde Municipal, para determinar las sanciones, cuando éstas no se encuentren contempladas o consignadas en las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y disposiciones municipales, según la gravedad de la falta y las

posibilidades económicas del responsable; además es necesario resaltar que es el único cuerpo legal de carácter administrativo que contempla el principio de legalidad en materia administrativa expresamente, al plasmar el artículo 123, que ninguna persona podrá ser objeto de sanción sin que se le haya citado, oído y vencido en orden a la infracción que se le imputa, lo cual será objeto de análisis más adelante en el presente trabajo.

#### 1.4 SANCION ADMINISTRATIVA.

Antes de definir lo que diversos autores nacionales o extranjeros, exponen en sus diferentes obras, sean éstas de carácter administrativo o de carácter general, es necesario ubicarnos dentro de lo que es el Derecho Administrativo, entendiéndose como "El conjunto de normas jurídicas, y principios jurídico-doctrinarios que regulan la organización de los diferentes entes estatales, la relación que existe entre ellos, así como la relación de éstos con los particulares" 16/.

En algunos casos, serán los titulares de esos entes u órganos, los -- que aplicarán las sanciones administrativas, en su diversa actividad, una vez que se haya dejado de cumplir con la obligación preceptuada o se haya excedido en su cumplimiento, ya sea de parte del administrador o del administrado. Una vez tenido claro lo anterior, es preciso definir lo que la doctrina, nos enseña como sanción administrativa.

Es así como Guillermo Cabanellas, la contempla como la medida penal -- que impone el poder Ejecutivo o alguna de las autoridades de este orden, -- por infracción a disposiciones imperativas o abstención de deberes positivos. Lo que generalmente se reduce a la imposición de multas, cuantiosas en ocasiones; como las represivas contra el contrabando y especulación.

En otros casos significa una inhabilitación, en virtud de privar del pase, patente, autorización o documento que permite ejercer una profesión o actividad; como el retiro del permiso de conducir a los automovilistas -- reincidentes en faltas de tránsito. En tal sentido, según el autor, tam--

---

16/ Castillo González, Jorge Mario ob. cit. página 101

bién se aplican cortos arrestos o detenciones. 17/

El tratadista Guido Zanobini, citado por el Licenciado Raúl Antonio -- Chicas Hernández, señala que son penas administrativas y no sanciones penales aquellas cuya aplicación reserva la ley a las autoridades administrativas. Y expresa que las Sanciones Administrativas son aquellas que se enuncian en leyes administrativas bajo la denominación de INFRACCIONES O PALTAS y estas sanciones sustancialmente son penas en cuanto implican una disminución de los bienes o patrimonios del individuo, estas sanciones son aplicadas por la propia administración y agrega que la sanción administrativa no causa autoridad de cosa juzgada y que es lo que la diferencia de la pena, - la sanción administrativa puede quedar firme para la administración pero no adquiere autoridad de cosa juzgada, pues puede ser objeto de procedimiento judicial (Recurso de lo Contencioso Administrativo, que concluye con la Casación. En ese momento se da la cosa juzgada. 18/.

El Licenciado Rafael Godínez Bolaños, la define como la pena que se impone a una persona por la Administración Pública, debido a su conducta contraria o violatoria de las disposiciones de policía administrativa y que -- causa cosa juzgada, hasta que es sometida a las autoridades judiciales por el interesado, al ejercer las acciones que le confiere la ley para defenderse. 19/

Por su parte Miguel Acosta Romero, la define como el castigo que aplica la sociedad a través del derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.

Las sanciones administrativas tienen una diversa gama, que va desde -- las nulidades de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la --- clausura, la revisión de concesiones y la multa, y en el caso de la República Mexicana, hasta la privación de la libertad, sin que ésta pueda exceder-

17/ Cabanellas, Guillermo, ob. cit. Tomo VI, página 32

18/ Chicas Hernández, Raúl Antonio, Apuntes de Derecho Administrativo, Colección Textos Jurídicos No. 11, Facultad de Ciencias Económicas, USAC página 174

19/ Lic. Rafael Godínez Bolaños, apuntes de clase.

de treinta y seis horas o, en su caso la sanción pecuniaria, pero si ésta no fuese pagada por el infractor, se permutará por arresto. 20/ Lo último que contempla el autor aludido en cuanto a la revisión de la sanción, de parte del Organó Juridiccional, en nuestro ordenamiento jurídico, le corresponde con exclusividad a los Tribunales de Justicia.

Es necesario, luego de las definiciones expuestas anteriormente, hacer mención de las formas como pueden manifestarse las sanciones administrativas, dentro del ordenamiento jurídico Guatemalteco, y estas pueden mostrarse en forma PREVENTIVA y en forma EJECUTIVA.

a. LA MANIFESTACION PREVENTIVA, de una sanción administrativa, es un estado de conminación y una coacción meramente psicológica para impedir las faltas administrativas. Verbigracia: los límites de velocidad que se anuncian en las carreteras, para los conductores de vehículos; los anuncios de prohibición de estacionarse en alguna calle; los anuncios que señalan las sanciones por conducir en estado alterado.

b. LA MANIFESTACION EJECUTIVA, de una sanción administrativa, es el resultado de un procedimiento administrativo para aplicarla al infractor, (pena administrativa). Se trata de un hecho represivo por alterar el orden público. Ejemplo: imponer una multa recoger un vehículo estacionado en lugar prohibido; cerrar un establecimiento por infracción sanitaria o por alteración de precios; disolver una manifestación pública por alteración del orden en la vía pública, etc.

#### DIFERENCIAS ENTRE SANCION ADMINISTRATIVA Y SANCION PENAL.

Las sanciones administrativas y las sanciones penales, se distinguen unas de las otras por las siguientes diferencias:

a. La sancion penal se aplica una sola vez por la infracción (no bis in idem); la sanción administrativa puede ser aplicada varias veces por la misma infracción.

b. En materia penal se aplica el principio "nullum crimen, nulla poena sine lege"; en materia administrativa el órgano administrativo, que san-

ción puede fijar el alcancé de la ilicitud sancionada, porque la ley establece la conducta delictiva en forma genérica.

c. La sanción administrativa no causa autoridad de cosa juzgada, mientras que la sanción penal sí la produce, excepto lo relacionado con el recurso extraordinario de revisión. Una sanción administrativa puede quedar firme para la administración, pero no adquiere autoridad de cosa juzgada, porque existe la posibilidad de someter el caso que la generó a proceso judicial. (Contencioso Administrativo, Casación y Amparo).

d. Por otro lado en nuestro medio, la sanción administrativa, es impuesta por órganos administrativos, a los cuales la ley les confiere esa potestad, mientras que la pena o sanción penal es potestad exclusiva que la misma ley, les confiere con exclusividad a los Tribunales de Justicia, a quienes corresponde juzgar y promover la ejecución de los juzgado.

e. Asimismo, la sanción penal consiste en una variedad determinada previamente, que va desde la pena pecuniaria, hasta la pena de muerte, --- mientras que la sanción administrativa, que pueden imponer los órganos administrativos, únicamente se limita de conformidad con la ley a la multa en la mayoría de los casos. 21/

#### CLASIFICACION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

De las diversas clasificaciones que se presentan, podemos mencionar la siguiente:

##### a. POR LOS SUJETOS A QUIENES VAN DIRIGIDAS.

a.a. SANCION EJECUTIVA. Se le impone a un individuo o grupo de -- personas mediante una resolución, para obtener el cumplimiento de una norma administrativa infringida. Ejemplo: la imposición de una multa por conducir un vehículo a excesiva velocidad o con exceso de pasajeros o de carga; una multa por utilizar altavoces en la vía pública, etc.

a.b SANCION GENERAL. Es una amenaza de carácter genérico, para -- acentuar que no debe incurrirse en la infracción a las leyes

---

21/ Castillo González, Jorge Mario, ob. cit. página 364

y reglamentos administrativos. Es una conminación. Por ejemplo, se anuncia las sanciones que se van a imponer a quienes no paguen el Arbitrio de Ornato, según el Acuerdo Gubernativo número 1131-83, de fecha 29 de diciembre de 1983; se conmina a los comerciantes a que extiendan factura debidamente autorizada, anunciando las sanciones por la infracción a esa disposición; se pide a los empleadores que inscriban a sus trabajadores en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, anunciando la visita de los Inspectores de la institución y la imposición de sanciones.

b. POR EL BIEN JURIDICO PROTEGIDO.

- b.a. SANCIONES PRIVATIVAS DE LIBERTAD. Consiste en la imposición de la pena de prisión o de arresto por la conducta de acción u omisión, infringiendo leyes o reglamentos administrativos. En Guatemala, esta sanción la imponen los Juzgados de orden penal.
- b.b. SANCIONES DE MULTAS ADMINISTRATIVAS. Esta sanción es de carácter pecuniario y se transforma en crédito a favor del Estado, inmediatamente después de su imposición y puede ser cobrada ejecutivamente por medio del Juzgado de lo Económico - Coactivo y en otros casos por medio de la coacción a través de los Juzgados del orden penal.
- b.c. SANCIONES DE COMISO. El comiso consiste en la pérdida del instrumento utilizado para cometer la infracción administrativa. El infractor pierde dicho instrumento porque la autoridad administrativa se apodera del mismo y en casos de delito los pone a disposición del Juez penal. Por ejemplo, el comiso de armas, drogas y estupefacientes, detilerías, laboratorios clandestinos, mercaderías de contrabando a alterada, -- etc.
- b.d. SANCIONES DE INHABILITACION. Por medio de esta sanción, el infractor queda suspendido para el ejercicio de ciertos derechos. Se trata de una incapacidad temporal y parcial. Ejem-

plo, los funcionarios destituidos no pueden optar a otro cargo público, durante cierto tiempo; los pilotos de transporte público, quedan suspendidos por infracciones reiteradas, etc.

b.e. SANCION DE PERDIDA DE CARGO PUBLICO. Este consiste en la destitución de el funcionario o del empleado público que incurre en las causales legales, que, previo procedimiento, se sancionan con el despido o destitución. En el caso de los funcionarios públicos superiores, la destitución también puede darse por motivos políticos y no es necesario el procedimiento de despido; por ejemplo, que no cumpla planes y programas de Gobierno o contradiga la política general del Estado, perdiendo la confianza del Presidente de la República. En aquellos casos cuando el funcionario ha sido electo popularmente, lo procedente es iniciar el antejuicio ante la autoridad competente.

b.f. SANCION DE CLAUSURA O CIERRE DE ESTABLECIMIENTO ABIERTO AL PUBLICO. Cuando el propietario de un establecimiento industrial, comercial, o de servicios incurre en infracciones administrativas, no obstante las conminaciones o prevenciones y multas que se le imponen, la autoridad puede disponer la cancelación de las licencias que se le hayan otorgado y el cierre temporal o la clausura definitiva del establecimiento. También puede ordenarse el cierre por riesgo de alteración del orden público o de la seguridad general. En otros casos también puede ordenarse la clausura de un local, cuando se comprueba que no cuenta con los permisos correspondientes.

22/

---

22/ Godínez Bolaños, Rafael, El Intervencionismo Estatal, Publicación Oficial de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Derecho Administrativo II, de fecha 22 de febrero de 1990.

Antes de analizar las formas de creación de las sanciones estimo necesario, mencionar la diferencia que existe entre sanción y coacción, ya que no deben ser confundidas, pues poseen sus propias acepciones; y es así como a criterio de el autor mexicano García Máynez, la sanción es una consecuencia normativa de carácter secundario; por aparte, la Coacción es, por tanto, la aplicación forzada de la sanción. Cuando un Juez dicta sentencia, condenando a una persona que pague lo que debe, aplica una sanción; pero si el demandado no cumple voluntariamente con el fallo, tiene el actor derecho a pedir que la sanción se imponga por la fuerza. El secuestro de bienes del deudor, y el remate de los mismos por el poder público, a fin de dar cumplimiento a la resolución judicial, representan, en el caso del ejemplo anterior, una forma de coacción. 23/

## I.5 FORMAS DE CREACION DE LAS SANCIONES

### I.5.1 LEYES CONSTITUCIONALES.

Previo a analizar las leyes constitucionales, como una forma de creación de las sanciones, es menester señalar la diferencia entre éstas y la Constitución Política, por lo que algunos autores han definido como:

Un conjunto de normas reunidas en un texto que contiene las principales organizaciones del Estado, establece las funciones o atribuciones de cada una y fija las relaciones y controles entre ellas mismas, 24/ por lo que constituye un documento que establece las estructuras sociales, de acuerdo con las relaciones de producción o una declaración de principios. A parte de ser la base de la unidad del orden jurídico, la Constitución en su condición de Ley fundamental, reúne en su texto todas las normas jurídicas, políticas, sociales, económicas, culturales, etc., que se consideran primarias o básicas del Estado. Ella misma fundamenta la validez de las normas jurídicas de inferior jerarquía (leyes ordinarias, reglamentos, acuerdos, etc.), que en conjunto conforman el orden jurídico de la Administración Pública. La Constitución es la ley suprema del Estado, por lo tan-

23/ García Máynez, Eduardo, ob. cit. página 298

24/ Castillo González, Jorge Mario, ob. cit. página 119



to es la máxima expresión de la autoridad del Estado, en un Estado la suprema autoridad es el pueblo, quien actúa a través de sus representantes, sean éstos Constituyentes o Diputados al Congreso de la República, que son los autores de la Constitución o de las leyes ordinarias. Los Diputados - Constituyentes, ejercitando la suprema autoridad, crean y organizan el poder público, enumeran y garantizan los derechos, libertades y garantías a nivel constitucional. Como consecuencia, las autoridades constituidas --- (Congreso de la República, Gobierno y Tribunales de Justicia), fundadas en la Constitución organizan el ejercicio de su autoridad, dictan normas jurídicas de distinta categoría y regulan las interrelaciones entre las autoridades, a las que el Licenciado Castillo González, llama administradores, y entre autoridades y particulares. 25/

En Guatemala, la Constitución debe ser observada primeramente en la administración de justicia, correspondiendo ésta función a los Tribunales de Justicia con exclusividad, impartíéndola de conformidad con la Constitución y las leyes de la República, de lo que se desprende del artículo 203 de la misma Constitución.

En un país democrático o en vías de transición a la democracia como el nuestro, la supremacía de la Constitución sobre las demás leyes ordinarias y reglamentarias, requiere la rigidez de la Constitución, a diferencia de las constituciones flexibles que solo pueden ser reformadas por el Congreso de la República. Las Constituciones rígidas solo pueden ser reformadas por otra Asamblea Nacional Constituyente. La Constitución nuestra fue dictada por una Asamblea Nacional Constituyente.

En nuestro medio la Constitución de la República, puede ser reformada ya sea por una Asamblea Nacional Constituyente, o bien por el Congreso de la República, con la excepción de algunos artículos que la misma Constitución declara como no reformables, (art. 140, 141, 165, inciso g), 186 y -- 187). Por lo anterior concluyo que la Constitución Política de la República de Guatemala, es parcialmente rígida, aunque es necesario recordar que de conformidad con el artículo 46, que establece el principio general de

---

25/ Ibid, Idem, página 120

que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno, inclusive sobre la misma Constitución.

Visto lo anterior, llego a la conclusión de que las leyes constitucionales, se diferencian de las leyes ordinarias, en que para emitir las, se requiere de un procedimiento especial distinto al que se observa para dictar las leyes ordinarias, ya que en Guatemala, es fundamental que la Asamblea Nacional Constituyente que emitió la Constitución, emita las leyes -- constitucionales; mientras que el Congreso de la República tiene atribuciones especiales para dictar las leyes de carácter ordinario, siendo este último, quien tiene a su cargo el proceso de formación de la ley, que expresamente le señala la Constitución, y cuando se rompe la normalidad constitucional, esta función le corresponde al Jefe de Estado, (Gobierno de Facto o de Hecho).

Las leyes constitucionales, en nuestro medio no forman parte de la -- Constitución, ya que ésta es un texto único, y no un conjunto de leyes. -- Lo anterior se puede afirmar en base a lo que reza el preámbulo de la actual Constitución Política, al expresar que solemnemente decretó, sancionó y promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala, asimismo es necesario mencionar que las leyes de carácter constitucional, según el artículo 175 segundo párrafo, de la propia Constitución, pueden ser reformadas por el Congreso de la República, con el voto de las dos terceras partes del total de diputados, que lo integran, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad.

La existencia de las leyes constitucionales, hacen suponer que las -- mismas se encuentran en la misma jerarquía que la Constitución, sin embargo la condición de supremacía, y preeminencia de la ley fundamental, sobre las leyes de carácter constitucional y leyes ordinarias, es evidente e indiscutible, tanto en la doctrina como en el ordenamiento jurídico guatemalteco, la historia constitucional, a decir del Licenciado Jorge Mario Castillo González, es la historia de la arbitrariedad, de Gobiernos gran parte de ellos de facto, sin sujeción a las leyes, y del abuso de poder avalado por la discrecionalidad de las dictaduras, mismas que fueron evidentes en-

tre los años 1982 a 1985, 26/.

A continuación analizaremos las formas de creación que establecen los textos legales, de sanciones de diversa índole: El Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, y el Acuerdo número 4-89 de la Corte de Constitucionalidad, (Disposiciones Reglamentarias y Complementarias, No. 1-89). Señala en su artículo 44, que el Tribunal también decidirá sobre las costas y sobre la imposición de las multas o sanciones que resultaren de la tramitación del amparo; el artículo 45, expresa que la condena en costas será obligatoria cuando se declare procedente el amparo, podrá exonerarse al responsable, cuando la interposición del amparo se base en la jurisprudencia-previamente sentada, cuando el derecho aplicable sea de dudosa interpretación y en los casos en que, a juicio del tribunal, se haya actuado con evidente buena fe.

Como se puede observar de la lectura de los artículos que preceden, el mismo texto legal faculta al Tribunal de Amparo a imponer determinadas sanciones como las costas, que vienen a constituir una sanción de carácter pecuniario que consiste en resarcir de los gastos procesales, en que haya incurrido el interponente del recurso o proceso.

El artículo 47 del mismo cuerpo legal (Decreto número 1-86), señala la obligación que tienen las autoridades o Tribunales que hayan conocido el Amparo, de imponer multas y sanciones, cuando el amparo interpuesto es frívolo o notoriamente improcedente. Además de condenar en costas, sancionará con multa de cincuenta a mil quetzales, según la gravedad del caso, al Abogado que lo patrocine (artículo 46, del Decreto citado supra)

Por su parte el artículo 47, expresa que los Tribunales de Amparo, incurrirán en responsabilidad si no aplican las sanciones establecidas en la presente ley, y las partes tienen el derecho de exigir la imposición de las sanciones.

---

26/ Ibidem, Castillo González, Jorge Mario, Página 126

El artículo citado, contiene una característica muy especial, y es - que las multas en ningún caso podrán convertirse en prisión. Como se comentó en el aptado referente a las clases de sanciones, la multa como una -- clase de sanción, recae sobre el patrimonio de la persona sancionada, es - de hacer notar que la proporcionalidad de la misma, debe graduarse de a--- cuerdo a la gravedad de la falta o infracción administrativa cometida, es- de hacer notar que las sanciones que contiene el Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, en ningún caso son procedentes en contra del Ministerio Público ni en contra del Procurador de los Derechos Humaanos, cuando éstos sean los que interpongan el Amparo; como se puede ver, - debido al carácter de éntes públicos, se les concede la exoneración, a es- tas instituciones; la vía para hacer efectivas las costas en caso de ser - condenada una de las partes, la liquidación se practicará a petición de -- parte, en la vía de los incidentes, de conformidad con el artículo 56, del mismo texto legal.

La sanción tiene entonces como fin asegurar al sujeto que ha sido -- víctima del acto violatorio una indemnización por los daños y perjuicios - sufridos, 27/, disposición soctrinaria que contempla el artículo 59 del De creto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, al señalar que -- cuando el tribunal declare que ha lugar al pago de daños y perjuicios, sea en sentencia o en resolución posterior, fijará su importe en cantidad lí- quida o establecerá, por lo menos, las bases con arreglo a las cuales debe rá hacerse la liquidación o dejará la fijación de su importe a juicio de - expertos, que se tramitará por procedimiento de los incidentes.

El artículo 148 de la ley supra, establece que: cuando la inconstitu cionalidad interpuesta se declare sin lugar, el tribunal de primer grado y la Corte de Constitucionalidad, en su caso, impondrá a cada uno de los Abo gados auxiliares una multa de cien a mil quetzales, sin perjuicio de la - condena en costas al interponente, eximiendo en este caso también al Minis terio Público, y al Procurador de los Derechos Humanos; de los artículos - citados, la única sanción que la ley faculta imponer al Tribunal de Amparo

---

27/ García Máñez, Eduardo, ob. cit. pag. 301

al Órgano Jurisdiccional y a la Corte de Constitucionalidad, se transforma en sanción de carácter pecuniaria, sin transformarse en ningún caso en pena de prisión. Las demás leyes de carácter constitucional, como la ley de Orden Público, Ley de Emisión del Pensamiento, Ley Electoral y de Partidos Políticos, regulan las sanciones de esta naturaleza.

#### 1.5.2 LEYES ORDINARIAS.

Al referirme a las leyes ordinarias, como una forma de creación de las Sanciones Administrativas, no podemos pasar desapercibidos que es la actividad que le corresponde con exclusividad al Congreso de la República, como ente creado para el efecto por la Constitución Política de la República, así como las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, que al ser emitidas toman la forma de Decretos, que traen implícitas las sanciones de carácter administrativo, en sus diversas clases comentadas en el punto 1.4 del presente capítulo.

#### 1.5.3 REGLAMENTOS.

El Reglamento ha sido definido como toda instrucción escrita destinada a regir una institución o a organizar un servicio o actividad// La -- disposición metódica y de cierta amplitud que, sobre una materia; y a falta de ley o para completarla, dicta un poder administrativo. Según la autoridad que lo promulga. Se está ante una norma con autoridad de decreto, ordenanza, orden o bando, 28/ es necesario tener presente, que todos los preceptos tanto de carácter constitucional, como los ordinarios y reglamentarios son normas de carácter general; lo contrario a las individualizadas que se refieren a situaciones jurídicas concretas, las leyes ordinarias re presentan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias, y las individualizadas por normas de índole general, por otro lado, las leyes or dinarias son a las constitucionales, lo que las reglamentarias a las ordinarias. Dentro de la Administración Pública guatemalteca, los Reglamentos

---

28/ Ossorio, Manuel, ob. cit. página 656.

se emiten generalmente a través de Acuerdos Gubernativos, dentro del Organismo Ejecutivo, pues también los otros Organismos del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas, pueden emitir Reglamentos, que vienen a desarrollar las sanciones contenidas en las respectivas leyes ordinarias.

#### I.5.4 RESOLUCIONES DE CUERPOS COLEGIADOS.

Al mencionar Cuerpos Colegiados, debemos partir de la facultad que tiene el Organismo Administrativo o Judicial, para tomar la decisión final -- dentro de un asunto que se tramita en su jurisdicción, que se según la estructura que éste tenga, puede ser Unipersonal o Burocráticos, Pluripersonal o Colegiados (siendo éste último al cual nos referiremos) y Complejos. 29/ Los Organismos Colegiados, han sido definidos como aquellos cuya titularidad se encomienda a tres o más personas, que forman lo que se llama un colegio. Ejemplo: El Consejo de Ministros, Las Corporaciones Municipales, -- Las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas, etc.

Las decisiones de los Cuerpos Colegiados, también han sido llamadas actos compuestos, que tienen la especial característica de formarse con el concurso de varias voluntades; se trata de manifestaciones de voluntad de órganos pluripersonales, corporativos o colegiados. En ellos como señala la García Oviedo, citado por el Licenciado Meza Duarte, la voluntad administrativa resulta de la coincidencia de voluntades individuales, efectuándose en ellos una fusión interna de las mismas que pierde así, su individualidad. 30/

Esa concurrencia es un fenómeno exclusivamente interno del Organismo, sea éste Administrativo o Judicial, en el proceso de formación de su voluntad, ésta es una sola, ejemplo: las resoluciones que toma la Corporación Municipal, o las que toma el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Lo característico del acto o decisión tomada por un organismo colegiado es que la declaración de voluntad, que se plasma en la decisión tomada, se

29/ Chicas Hernández, Raúl, ob. cit. página 84

30/ Meza Duarte, Eric, Breve Introducción al Derecho Administrativo Guatemalteco, 2da. Edición, página 124 y 125

LA BIBLIOTECA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

forma mediante la intervención conjunta o sucesiva de varios órganos, cuyas respectivas manifestaciones de voluntad pasan a integrar aquella. 31/

Las personas que integran el órgano que toma la decisión deben tener un mismo objetivo y la misma finalidad, en vez de voluntades contrarias -- que recíprocamente se condicionen, se encuentran varias voluntades paralelas persiguiendo un mismo resultado, y entre ellos existe un vínculo de colaboración, lo que al decir de Gabino Fraga, la doctrina le ha llamado acto colectivo o acto complejo. 32/.

En las organizaciones la toma de decisiones por un grupo, representa ventajas en favor de la institución representada, entre las que se puede mencionar:

1. El grupo maneja mas información, aparte de sumar conocimientos y experiencias;
2. La decisión del grupo tendrá mayor aceptación y confiabilidad;
3. La decisión deberá tomarse en forma democrática y por unanimidad.

Pero también pueden presentarse desventajas y entre otras se pueden mencionar:

1. Que el grupo o cuerpo colegiado, tarde más en resolver o en tomar la decisión;
2. Que el Organismo sea éste Juridiccional o Administrativo, sea oportuna y quiera tomar la decisión, que implique riesgo o desacuerdo
3. El grupo comparte la responsabilidad por la decisión, aunque esta pueda ser de uno o de varios miembros del grupo; y en el caso de los Magistrados a la Corte Suprema de Justicia, inclusive se lleva un libro de votos, en el cual aquellos Magistrados que no opinaren como la mayoría, deberán, dentro del tercer día de firmada la resolución respectiva, razonar su voto, de conformidad con el artículo 84, del Decreto número 2-89 del Congreso de la República y sus reformas, "Ley del Organismo Judicial".

---

31/ Ibidem. Meza Duarte, Eric, página 126

32/ Ob. cit. Fraga, Gabino, página 36

De lo comentado supra, puede afirmarse que, las resoluciones de los -  
Cuerpos Colegiados, es una forma de crear las sanciones aplicables que es-  
tén determinadas, sea en ley, reglamentos, o acuerdos tomados por Juntas -  
Directivas, y en lo judicial, las sentencias dictadas por las Salas de la-  
Corte de Apelaciones y por la Corte Suprema de Justicia.



## CAPITULO II

### ORGANOS Y ENTIDADES LEGALMENTE AUTORIZADOS PARA IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Previo a analizar cada una de las instituciones citadas en el capítulo anterior, estimo necesario, definir los conceptos de Órgano Administrativo y Entidad Administrativa; y es así como Meza Duarte, afirma que Órgano, es el ente por medio del cual la Administración expresa o manifiesta su voluntad; y citando a Carré de Malberg, expresa que Órganos son los individuos que, singular o corporativamente quedan investidos por la Constitución, mediante los procedimientos que la misma determina, para actuar -- por la colectividad y cuya voluntad es, por habilitación estatutaria, la voluntad legal de la colectividad. 33/

En cuanto a la definición de entidad, algunos autores como Ossorio la definen como Colectividad, institución, establecimiento, agrupación o empresa. 34/

Asimismo la Real Academia Española, la define como Colectividad considerado como unidad. 35/

De lo afirmado por los autores citados, podemos concluir que los Órganos Administrativos, están integrados en forma unipersonal, o sea cuando es una persona unicamente, la que toma la decisión, mientras que las entidades, están integradas por varias personas, que son las que por unanimidad deben expresar la voluntad de la institución, que representan. Ejemplo lo decidido por la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

#### II.1 ORGANISMOS DEL ESTADO.

En el Estado el poder público es uno, la Constitución Política expresamente señala que para su ejercicio (no división), es que la soberanía se delega de parte del pueblo, en tres Organismos como lo son el Organismo Legislativo, a quien le corresponde la función legislativa, Organismo Ejecutivo o Administrativo, y al Organismo Judicial, a quien le corresponde la

---

33/ Meza Duarte, Eric, ob. cit. página 106

34/ Ossorio, Manuel, ob. cit. página 287

35/ Diccionario de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, --- 1970. página 541

función judicial o jurisdiccional, lo que se nos presenta son ramas de ejercicio del poder público, los que excepcionalmente, ejercen una función diferente a la que la Constitución señala. artículo 141., cada Organismo del Estado ejerce dentro de los límites legales las tres funciones, pero solamente una de ellas la ejerce con exclusividad, al decir de Mora Osejo, citado por Castillo González, 36/ el Congreso de la República ejerce la función preponderante de hacer las leyes pero excepcionalmente ejerce funciones jurisdiccionales (Ejemplo: El procedimiento de antejuicio, para determinados funcionarios de Gobierno), o funciones administrativas, (nombramientos de personal del Congreso, ascensos y condecoraciones, de su personal administrativo, y las últimas a determinados ciudadanos por los méritos a determinados ciudadanos por los méritos aportados en favor de la nación, - etc.); por su parte, el Organismo Ejecutivo ejerce la función preponderante de administrar pero excepcionalmente ejerce funciones jurisdiccionales, (procedimientos para imponer sanciones disciplinarias) o la función legislativa, como la función cuasi-legislativa, del artículo 138 segundo párrafo, de la Constitución Política; o la emisión de Acuerdos Gubernativos, y Reglamentos que contempla el artículo 183 inciso e) de la Constitución Guatemalteca.

Y finalmente el Organismo Judicial, que a través de la Corte Suprema de Justicia, ejerce la función de administrar justicia, que excepcionalmente ejerce funciones legislativas, "cuando emite Acuerdos o Reglamentos", - ejemplo de los primeros de ellos es el Acuerdo número 3-91 y 4-91, por medio de los cuales se reguló lo relativo a la cuantía en asuntos civiles y mercantiles, o administrativas que ejerce por ejemplo: cuando elabora los respectivos nombramientos del personal para los tribunales de justicia.

Hoy día el Estado es uno, y como consecuencia el poder también es uno, cuyas funciones se dividen, se separan y distinguen, lo más importante es la división, pero para el ejercicio del mismo; por lo que señala la --- Constitución Política, el poder proviene del pueblo, quedando su ejercicio

---

36/ Castillo González, Jorge Mario, ob. cit. página 195

sujeto a las limitaciones señaladas en el mismo cuerpo legal artículo 152, lo que significa que el pueblo es el que origina el poder público a partir del momento en que elige a sus representantes para que lo organicen según la Constitución Política, la cual, en forma concreta señala que su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por la misma Constitución, otras leyes así de manera concreta indican, quienes ejercitan ese poder, debiéndose someter a los mandatos de la propia Constitución, al menos, estas es la forma que se concibe en un Gobierno Democrático.

Una vez constituídos los Organismos del Estado, éstos están facultados para poder imponer sanciones administrativas, dentro del ejercicio de sus funciones, como se afirmó en los párrafos que preceden, en base a la multiplicidad de funciones (internas que cada uno de ellos lleva a cabo, - en el ejercicio de la cuota de poder delegada en la carta magna, y reguladas en sus respectivas leyes orgánicas.

#### II.1.1 ORGANISMO EJECUTIVO.

Como se afirmó con anterioridad, al tratar el tema de mérito, el Organismo Ejecutivo ejerce la función preponderante de administrar, a través de las instituciones que lo integran: Ministerios, Secretarías, Direcciones Generales, e Instituciones descentralizadas y Autónomas.

El Organismo Ejecutivo realiza la función ejecutiva y no obstante -- que la palabra ejecutivo, carece de técnica, continúa empleándose por costumbre. En sustitución intentó emplearse la palabra administrativo (Organismo Administrativo) que se refiere con propiedad a la administración del Estado; sin embargo, la palabra es cuestionada porque el referido organismo no reduce su función a ejecutar la ley sino que además, debe respetarla lo que significa actuar dentro del marco de la ley. La palabra Ejecutivo o Ejecutiva, aplicada a las funciones políticas debido a que estas no son ejecución sino de dirección; a esto obedece que la doctrina moderna se inclina por el empleo de la palabra gubernamental (significa: lo que pertenece al gobierno de un Estado), que abarca tanto las funciones de dirección (políticas), como las funciones de ejecución (administrativas). Según la doctrina el nombre adecuado es: Organismo Gubernamental y según la Constitución Política de nuestro país Organismo Ejecutivo.

Coincidiendo con lo afirmado anteriormente, Sayagués Lazo, citado -- por el Licenciado Castillo González, dice que la función administrativa es conocida también con los nombres de ejecutiva y gubernamental que, es la actividad concreta, práctica y desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de sus cometidos; es un hacer efectivo. 37/.

Actualmente, la función administrativa ya no puede definirse como una simple acción de el Estado; esta definición aparte de obsoleta es insostenible; la función administrativa real y objetivamente es planificación, organización, liderazgo y control. 38/

De conformidad con la Constitución Política, en su artículo 182, comprende la integración del Organismo Ejecutivo, expresando que el mismo está integrado por el Presidente y Vicepresidente de la República, ministros y viceministros de Estado y funcionarios dependientes; y en su artículo -- 183 inciso a), contiene lo relativo a las funciones del Presidente de la República, que deberá cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes; el artículo 2, del Decreto Ley número 25-86, con la adición que hiciera al artículo 1, del Decreto número 93 del Congreso de la República, en su inciso a), expresa que son funciones específicas de los Ministerios, por medio de sus titulares: la Dirección y coordinación de las acciones administrativas de cada ramo; asimismo el Decreto número 227 del Congreso de la República, estipula en el artículo 2 que el Presidente de la República nombrará para la administración de cada departamento, un gobernador, cuyas calidades y atribuciones fija la misma ley; en base a las leyes y artículos citados, y en lo que para el efecto desarrollan esos cuerpos legales, así como de conformidad con la jerarquización de dicho Organismo, estimo conveniente hacer mención de cómo está compuesta la misma, por ser de importancia, debido a la potestad otorgada para imponer sanciones administrativas:

- 1) Presidencia de la República;
- 2) Vicepresidencia de la República;
- 3) Ministerios de Estado;

---

37/ Castillo González, Jorge Mario, ob. cit. página 201  
38/ Castillo González, Jorge Mario, ob. cit. página 201

- 4) Gobernaciones departamentales;
- 5) Consejos de desarrollo Constitucionales;
- 6) Contraloría General de Cuentas;
- 7) Ministerio Público;
- 8) Procuraduría de Derechos Humanos.

Cada una de las instituciones arriba mencionadas, tienen debidamente establecida su competencia, sea en leyes constitucionales, leyes ordinarias o bien reglamentos, que delimitan su campo de acción así como las medidas disciplinarias a imponer, en caso de incumplimiento del deber establecido a las personas, sean éstas individuales o jurídicas.

#### II.1.2 DIRECCIONES GENERALES.

Las Direcciones representan organizaciones técnicas, permanentes y localizadas jerárquicamente en los ministerios bajo la dependencia inmediata del Jefe Administrativo.

En los ministerios, sin embargo, los directores dependen tanto del Jefe Administrativo (Oficial Mayor o Secretario General), como de los Ministros y Viceministros. Las Direcciones se distribuyen entre los viceministros por afinidad técnica o por materias asumiendo la coordinación de las mismas.

"Dirección es aquella que ejecuta el trabajo regular del Ministerio en determinada área o competencia o que se organiza con el fin de perseguir un objetivo determinado en lo fiscal, tributario, militar, educación, salud, trabajo, obras públicas, y desarrollo económico y social" 39/

Las Direcciones Generales, están organizadas estructuralmente en Subdirecciones, departamentos, secciones y divisiones. Dependiendo la misma de las necesidades de cada ministerio.

#### CLASIFICACION.

Con respecto a su clasificación el artículo 8 de la Ley del Organismo Ejecutivo, señala que los Ministerios tendrán las direcciones generales, departamentales, secciones y dependencias indispensables y los funcionarios -

---

39/ Castillo González, Jorge Mario, *Ibidem*, página 269

así como empleados en el número, categoría y clase que requieran las necesidades del servicio, quienes serán designados en atención a su idoneidad, buenos antecedentes y civismo.

Sin embargo en la práctica se ha observado que no existe un criterio para clasificar las Direcciones y éstas se organizan improvisadamente, en tal sentido las Direcciones se clasifican en: Direcciones Generales, Direcciones Departamentales y hasta se puede incluir Direcciones Nacionales; un intento de clasificarlas para reordenarlas se puede hacer de la manera siguiente.

**DIRECCIONES GENERALES.** Cuando ejecuten en el trabajo regular de los ministerios o persigan determinado objetivo en cualquier materia, sea ésta fiscal, tributaria, militar, educación, salud, trabajo, obras públicas, y desarrollo o bien cultura o de carácter energético.

**DIRECCIONES DESCONCENTRADAS.** Cuando persiguiendo determinado objetivo por medio de la ley se les reconoce la facultad de decisión.

**DIRECCIONES DEPARTAMENTALES O REGIONALES.** Cuando las Direcciones Generales o por objetivos como también se les denomina, opten por organizar Direcciones en cada departamento o una Dirección abarque varios departamentos, con la finalidad de conseguir el buen funcionamiento de los servicios públicos. 40/

En la Administración Pública guatemalteca, es importante y urgente -- que se profesionalice y tecnifique las Direcciones y tal objetivo debiera lograrse, inicialmente, estableciendo requisitos para poder ocupar el cargo de director, y entre ellos el poseer título universitario, o diploma de especialización en la materia específica, colegiación universitaria y experiencia mínima en la administración, aún cuando desde el punto de vista -- práctico, no se necesita poseer el mismo, sino que un empírico a base de -- experiencia en los objetivos de una institución de esta naturaleza, bien -- podría hacer realidad los objetivos trasados, en el momento de creación de la Dirección de que se trate.

---

40/ Castillo González, Jorge Mario, Derecho Administrativo, Teoría de la -- Administración, página 180

Los titulares de las Direcciones Generales, son colaboradores directos del ministro o bien de los viceministros, en algunas oportunidades son nombrados por el Presidente de la República directamente, o cuando son propuestos por los ministros, las funciones que llevan a cabo son exclusivamente técnico-administrativas. Estas funciones o actividades, pueden ser: de dirección, de coordinación, de asesoría, de ejecución, de control o bien de inspección, dependiendo cada una de estas funciones de las exigencias ejecutivas del propio trabajo específico, del ministerio que las haya creado.

Los Directores Generales también preparan resoluciones, que tienen que ver directamente con la materia que dirigen, las cuales están sujetas a revisión, modificación e inclusive pueden ser invalidadas, por el superior jerárquico. Ejemplo de lo anterior se da cuando la Dirección de Política Industrial, presenta el proyecto de resolución al Ministerio de Economía, calificando a la empresa que así lo ha solicitado, como exportadora bajo cualquiera de los regímenes, que contempla el Decreto número 29-89 del Congreso de la República, Ley de Fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila, llevándose a cabo el trámite ante la misma dirección y presentada al superior jerárquico mencionado para que éste con su firma la autorice, si le parece bien la forma como se le presentó el proyecto respectivo de resolución.

"Las Direcciones Generales presentan las siguientes características:

- 1) Especialmente Técnicas, lo cual se acentúa según su objetivo: finanzas, impuestos, salud, educación, contabilidad, presupuesto, lo relativo a la comercialización. etc.
- 2) Basadas en la división del trabajo, la cual depende de las exigencias de cada sector de la Administración Pública.
- 3) Persiguen fines exclusivamente administrativos como son: dirigir, coordinar, asesorar, ejecutar, supervisar y controlar las actividades administrativas.
- 4) Emiten resoluciones de trámite (providencias); preparan toda clase de documentos oficiales, como Acuerdos Gubernativos, Acuerdos Ministeriales, Reglamentos, Contratos, Oficios, Dictámenes, etc. aparte -

de que realizan estudios técnicos o bien de carácter jurídico, preparan -- asimismo resoluciones definitivas, etc. 41/

Una vez establecida la competencia, su formación o estructura, quienes integran las Direcciones Generales, así como su clasificación, concluyo y afirmo, que las Direcciones Generales, si están autorizadas para imponer sanciones administrativas, y para el efecto cito un ejemplo que está contenido en el artículo 25, del Decreto número 62-87 del Congreso de la República, que señala que el contribuyente que no hiciere efectivo el pago del impuesto en la forma y tiempo establecidos por la ley; incurrirá en una multa equivalente al veinte por ciento (20%), sobre la cantidad que hubiese dejado de pagar, la cual será impuesta por la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles.

Además, la falta de pago hace incurrir al contribuyente en mora y, sin necesidad de requerimiento alguno, se cargará un interés por cada día de atraso, el cual se calculará aplicando el monto del impuesto a pagar, la tasa de interés activa anual máxima fijada por la Junta Monetaria para los bancos del sistema. Dicho interés deberá calcularlo la Dirección y pagarse juntamente con el impuesto en mora y multa respectiva, si procediera. En su defecto se liquidará en la siguiente cuota.

El artículo 26, señala las sanciones a aplicar a los empleados administrativos, que la misma Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles, deberá aplicar;

Asimismo, la Dirección (DICABI), puede aplicar las sanciones determinadas, a los valuadores, que infrinjan las normas contenidas en el manual de avalúos; y a los Notarios que dejaren de remitir los formularios y avisos que ordena el artículo 38 del Código de Notariado, Decreto número 314 del Congreso de la República, en sus artículos 26 y 27, del cuerpo legal citado.

---

41/ Castillo González, Jorge Mario, Ibidem, página 180



### II.1.3 ORGANOS Y ENTIDADES QUE SEGUN NUESTRA LEGISLACION, PUEDEN IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

En el desarrollo del presente punto, mencionaré algunas instituciones que según criterio del suscrito, son las más importantes en nuestro medio, - y que constantemente imponen sanciones de carácter administrativo, según el objetivo que se persigue con el presente trabajo y entre las que se puede - citar:

#### II.1.3.1 LAS MUNICIPALIDADES.

De conformidad con el Decreto número 58-88 del Congreso de la República, que en su artículo 120, regula lo relativo a las sanciones que en el ejercicio del poder correctivo la municipalidad, puede aplicar, cuando se incurra en faltas administrativas así:

- a. Amonestación verbal o escrita;
- b. Multa;
- c. Suspensión, hasta por tres meses, según la gravedad de la falta; - de la licencia o permiso municipales en cuyo ejercicio se hubiere - cometido;
- d. Cancelación de la licencia o permiso.

Es importante hacer notar, que entre los códigos que contienen disposiciones de carácter administrativo, que expresamente regula lo relativo al principio de legalidad administrativa, es el Decreto anteriormente mencionado, pues en el artículo citado se expresa que "Las sanciones serán las determinadas expresamente en las leyes, reglamentos, ordenanzas, acuerdos y - disposiciones municipales, y aplicadas por la autoridad competente", que en este caso son tanto la Corporación Municipal, así como el Alcalde Municipal de conformidad con el artículo 40 y 61 del cuerpo legal citado.

#### II.1.3.2 CONFEDERACION DEPORTIVA AUTONOMA DE GUATEMALA.

La Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, es el órgano rector y jerárquicamente superior del deporte federado en el orden nacional, cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y sus funciones están determinadas en el Decreto número 75-89 del Congreso de la República, "Ley del - Deporte, La Educación, La Educación Física y La Recreación; ésta y el Comi-

té Olímpico Guatemalteco, las Federaciones y Ligas Profesionales, ejercen jurisdicción disciplinaria sobre todas las entidades, directivos e integrantes de cuerpos técnicos y deportistas que los integren, a través de los órganos disciplinarios respectivos y de conformidad con la ley citada.

De conformidad con el artículo 68 de la ley citada, cuando se cometan infracciones de carácter administrativo, según la gravedad de la misma y circunstancias del caso, las entidades mencionadas pueden imponer las sanciones administrativas siguientes:

- a. Amonestación;
- b. Pérdida del evento;
- c. Suspensión individual o colectiva;
- d. Expulsión individual o colectiva;
- e. Inhabilitación de Canchas, temporal o definitiva, para actividades regidas por la Confederación o sus afiliados.

Cuando se trate de deportistas, clubes, personal técnico y dirigentes en las ramas de aficionados o profesionales, se podrán imponer sanciones pecuniarias, las que no podrán exceder de quinientos quetzales (Q.500.00), cuando se apliquen a personas individuales, y de cinco mil quetzales (Q.5000.00), cuando se trate de clubes. Según la gravedad de la falta de conformidad con dicha ley, pueden imponerse simultáneamente dos o más sanciones a que se refiere el artículo citado.

#### II.1.3.3 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.

La Constitución Política de la República, en su artículo 82, regula que la Universidad de San Carlos de Guatemala, es una institución autónoma con personalidad jurídica. En su carácter de única universidad estatal le corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal, así como la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones. Promoverá por todos los medios a su alcance la investigación en todas las esferas del saber humano y cooperará al estudio y solución de los problemas nacionales y se rige por su Ley orgánica y por los estatutos y reglamentos que ella emita.

El Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, como Representante

cante Legal de la Universidad, dentro de los deberes que los Estatutos de la Universidad le imponen está la de cumplir y hacer que se cumplan las leyes que se refieran a la Universidad; así como los acuerdos y resoluciones del Consejo Superior Universitario, de la misma Universidad.

Cada Escuela Facultativa de conformidad con el artículo 30 inciso j) - de los Estatutos de la Universidad, tendrá una Junta Directiva, la cual está integrada por el Decano que la preside, un Secretario y cinco vocales, - de los cuales dos serán catedráticos, uno profesional no catedrático y dos estudiantes, asimismo contempla dicho artículo las atribuciones y deberes - de las Juntas Directivas, y entre estas está la de reprimir las faltas contra la disciplina escolar, por lo que los alumnos regulares y oyentes de -- las Escuelas Facultativas están obligados a conservar el orden, mantener la disciplina en la Universidad y procurar el enaltecimiento social del gremio estudiantil, la violación por parte de los estudiantes universitarios de -- las normas legales, estatutarias y reglamentarias que corresponden a la Universidad o de los deberes éticos que deben observar, lleva consigo la imposición de las sanciones disciplinarias que los estatutos determinan; contemplan asimismo los Estatutos de la Universidad en su artículo 147, las sanciones disciplinarias, que las autoridades mencionadas anteriormente pueden imponer a los alumnos regulares y oyentes, según la naturaleza de la falta cometida, entre las que se encuentran:

- a. Retiro durante la hora de clase;
- b. Amonestación privada;
- c. Amonestación pública;
- d. Suspensión temporal;
- e. Expulsión de la Escuela Facultativa; y
- f. Expulsión de la Universidad.

El artículo citado, regula expresamente la competencia, de las autoridades que pueden conocer y aplicar las sanciones respectivas, por las faltas cometidas por los alumnos de la siguiente forma:

1. Los Profesores, respecto a las faltas cometidas en sus respectivas aulas;
2. Los Decanos en cuanto a los hechos que afecten el orden de la Escuela Facultativa;

3. Las Juntas Directivas cuando la falta cometida amerite su intervección; y
4. El Consejo Superior Universitario, acerca de hechos graves comunes a varias Escuelas o que redunden en desprestigio de la Universidad o bien cuando su intervención sea requerida por alguna Escuela Facultativa.

Para los efectos del presente trabajo, estimo importante señalar lo que dice el artículo 149 de los Estatutos objeto de comentario, y que expresamente dice que "En el expediente que se instruya para conocer de las faltas cometidas por estudiantes universitarios, deberá oírse ampliamente al inculpado y calificarse las justificaciones que en su defensa presente, dentro del término que para el efecto se señala", que como se observa dichos Estatutos expresamente regulan el Principio de Legalidad Administrativa, lo que viene a constituirse en una garantía del derecho de defensa del presunto infractor de la disposición administrativa.

El capítulo II de dichos Estatutos, regulan lo referente a la disciplina susceptible de ser aplicada a los profesores de la Universidad de San Carlos de Guatemala, los que están obligados al fiel cumplimiento de su alta misión, dentro de las normas vigentes; y la violación de éstas, el incumplimiento de sus deberes éticos y docentes así como la comisión por su parte de actos constitutivos de faltas, llevan consigo la imposición de las sanciones siguientes:

- a. Amonestación;
- b. Suspensión en el cargo por tiempo limitado; y
- c. Separación del cargo.

Las autoridades que tienen competencia para imponer las sanciones anteriores son:

1. Las Juntas Directivas, respecto a las faltas que deben ser corregidas por medio de una amonestación; y
2. El Consejo Superior Universitario acerca de las faltas que dan lugar a la imposición de las sanciones a que se refieren los incisos b) y c) anteriores.

El artículo citado, regula también que "Las sanciones aplicadas a los

profesores pueden ser revocadas, aminoradas o conmutadas por la autoridad - que las impuso o por la superior jerárquica inmediata, con previo conocimiento de los antecedentes correspondientes al caso juzgado.

#### II.1.3.4 JUZGADO DE ASUNTOS MUNICIPALES.

Otra de las instituciones, que según nuestro ordenamiento jurídico puede aplicar sanciones administrativas, previamente determinadas en el mismo es el Juzgado de Asuntos Municipales, cuyo fundamento legal está en la --- Constitución Política de la República, en su artículo 259, que señala que- "Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposicio-- nes, las municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzga-- do de Asuntos Municipales y su Cuerpo de Policía de acuerdo con sus recur-- sos y necesidades, los que funcionarán bajo las órdenes directas del alcal-- de", y el Decreto número 58-88 del Congreso de la República, en su artícu-- lo 136, regula lo conserniente a la competencia del Juez de Asuntos Municí-- pales, y en su parte conducente el inciso a), expresa que "el Juez de Asun-- tos Municipales conocerá: de todos aquellos asuntos en que se afecte las - buenas costumbres, el ornato de las poblaciones, el medio ambiente, la sa-- lud, los servicios públicos municipales y los servicios públicos en gene-- ral, cuando el conocimiento de tales materias no esté atribuido al alcalde la Corporación Municipal u otra autoridad, de conformidad con las leyes de el país, las ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones municipales, de-- biendo tomar las medidas e imponer las sanciones correspondientes", entre-- las sanciones que el Juez de Asuntos Municipales, puede imponer están las-- que regula el artículo 120 del Decreto anteriormente citado (Código Municí-- pal) y son las siguientes:

- a. Amonestación verbal o escrita;
- b. Multa;
- c. Suspensión hasta por tres meses, según la gravedad de la falta, de la licencia o permiso municipales en cuyo ejercicio se hubiese cometido;
- d. Cancelación de la licencia o permiso.

Y añade el artículo citado que las sanciones serán las determinadas -

expresamente en las leyes, reglamentos, ordenanzas, acuerdos y disposiciones municipales, y aplicadas por la autoridad municipal competente, que según lo estipula el mismo artículo es el Juez de Asuntos Municipales.

Entre otras las mencionadas instituciones, son algunas de las que --- nuestro ordenamiento jurídico, faculta para que puedan imponer sanciones administrativas, pero que por la naturaleza del presente trabajo, las anteriores me circunscribo a analizar, ya que dentro de lo que es el Organismo Ejecutivo, inclusive cada uno de los Ministerios de Estado, pueden imponer de conformidad con la ley, que los faculta para ello en ejercicio de su jurisdicción, distintas clases de sanciones administrativas.

## CAPITULO III

## PROCEDIMIENTO DE SANCION Y DE DEFENSA.

## 1) PROCEDIMIENTO LEGAL PARA IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Vedel, citado por el Licenciado Castillo González, se refiere al derecho de defensa, como uno de los principios del procedimiento administrativo, y lo llama regla, y señala que la regla de los derechos de la defensa impone a la administración antes de tomar toda medida que tenga carácter de sanción o más generalmente de una decisión referente a un comportamiento -- personal del interesado, el deber de advertirle y de invitarle a que se defienda. 42/

El derecho a ser oído o el deber de escuchar a la otra parte, obliga a la administración a reconocer la publicidad del procedimiento administrativo. 43/ Esta publicidad se refiere a la comunicación de todas las actuaciones administrativas: audiencias, reconocimientos, expertajes, inspecciones, etc., sin descartar la secretividad en casos excepcionales previstos -- legalmente. También crea la oportunidad de exponer razones, antes y después, de la emisión de la resolución; antes, al pedir; y después, al impugnar. Finalmente, reconoce el derecho de hacerse auxiliar profesionalmente, si así conviene a los intereses de la persona que se ve afectada ante la administración.

Como una parte fundamental del derecho de defensa (legalidad administrativa) es el derecho de la persona afectada para ofrecer y producir pruebas, y a su vez la obligación que tiene la administración pública de tramitar las pruebas rendidas y que sean razonables. El derecho de defensa obliga a la administración a buscar las pruebas, antes de emitir la resolución administrativa, y obliga al interesado, si fuere posible y necesario, a estar presente en toda diligencia de prueba, lo que en lo judicial se llama -- dentro de los principios procesales, el Principio de Contradicción.

---

42/ Castillo González, Jorge Mario, Ibidem, página 393

43/ Dromi, J. Roberto, Instituciones del Derecho Administrativo, Editorial-Astrea, Buenos Aires, Argentina. Página 465

La médula de este principio es: el derecho del interesado a una decisión fundamentada, que como tal comprenda: la consideración de los argumentos y de los hechos propuestos por el interesado; la obligación de basar la resolución expresamente en la petición; y la obligación de fundamentar la decisión en normas jurídicas vigentes. (principios de congruencia y de legalidad administrativa).

El principio de defensa, se encuentra contemplado en el artículo 12 de la Constitución Política de la República, y se fundamenta en la declaración de que la defensa de la persona y sus derechos son inviolables y expresa que "Nadie puede ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso o procedimiento legal ante Juez, tribunal, autoridad, funcionario público u órgano administrativo, ninguna persona puede ser juzgado por Tribunales Especiales o secretos, ni por procedimientos que no estén preestablecidos legalmente".

El derecho de defensa en materia administrativa, se encuentra regulado entre otras leyes, en el artículo 123, del Decreto número 58-88 del congreso de la República, Código Municipal y expresa que "ninguna persona podrá ser objeto de sanción sin que se le haya citado, oído y vencido en orden a la infracción que se le imputa", lo que nos demuestra que la administración pública y desde luego la municipalidad, deben observar rigurosamente lo regulado por la Constitución Política o el Código Municipal, o la Ley que creó la institución, observando de esta forma el principio de legalidad administrativa, y de no observar el mismo, estaría incurriendo la Autoridad Administrativa en arbitrariedad, cuando el titular del órgano administrativo viola el principio de defensa, aparte de cometer abuso de poder, inébilmente se presenta la oportunidad para el afectado de plantear un conflicto de carácter judicial, pues se estaría violando lo dispuesto por la ley o reglamento existente; cuando no se cumple con el principio del debido proceso en materia administrativa, hay violación de la ley, y esta se manifiesta a través de errores que el órgano administrativo comete antes de dictar la resolución final, al respecto el autor colombiano Carlos Betancourt Jaramillo expresa lo relativo a la violación de la ley de la siguiente forma:



- "1. Violación directa de la ley, ésta se da cuando el que toma la decisión, la toma como si no existiera ley o norma que aplicar, o sea, sin base legal;
2. Violación por falsa interpretación o interpretación errónea. Se da cuando el que toma la decisión, basa su decisión en la ley o en la norma, pero le atribuye a la ley o a la norma, alcance diferente del que se desprende racionamente de su texto;
3. Violación por aplicación indebida. Cuando el que toma la decisión, basa la decisión en una ley o norma que no tiene aplicación al caso, negocio o problema;
4. Violación por falsa o inexacta motivación. Cuando el que toma la decisión, basa la misma en una motivación falsa o defectuosa (inexacta). Equivale a inventar un fundamento inexistente;
5. Violación por aplicación indebida. Cuando el que toma la decisión en hechos falsos o materialmente enexactos." 44/

De lo extraído de nuestro ordenamiento jurídico, y de lo que al respecto contempla la doctrina, la autoridad administrativa, necesariamente debe observar los pasos legales, para poder imponer una sanción a una persona sea ésta individual o jurídica, aunque administrativamente son muy variadas las sanciones que dicha autoridad de conformidad con la ley puede aplicar.

### III.1 MEDIOS DE CONOCIMIENTO DE LA INFRACCION.

Previo a analizar los medios de conocimiento de la infracción, es necesario conocer el significado de la misma, y al respecto Manuel Ossorio citando a Escriche, la define como Transgresión, violación o quebrantamiento de alguna ley, pacto o tratado. Y añade que toda persona es responsable de las infracciones que cometa, incurriendo en las penas respectivamente señaladas o en la obligación de resarcir los daños y perjuicios así ocasionados. 45/

44/ Betancourt Jaramillo, Carlos. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Biblioteca Jurídica, Colombia, 1981, página 101

45/ Ossorio, Manuel, ob. cit. página 380

La infracción, también ha sido llamada contravención o falta y consisten éstas en la violación o infracción de una disposición de policía administrativa. 46/

Existe contravención cuando los particulares violan alguna disposición de policía. A la contravención también se le denomina falta. 47/

Existe contravención o falta, en los términos arriba expresados, la que se caracteriza por tres elementos que son:

1. La acción;
2. La antijuridicidad; y
3. La culpabilidad.

La Acción es el hecho humano voluntario. Sin este elemento no puede existir falta. La Antijuridicidad, es la relación de contradicción entre la acción y la disposición de policía. La Culpabilidad, es la voluntad de la persona de cometer la falta, a sabiendas de que actúa contra la ley o el reglamento administrativo, otros autores incluyen además la Imputabilidad, que consiste en que debe existir una persona culpable o responsable, siendo el presupuesto subjetivo de la culpabilidad.

Las Contravenciones o faltas se clasifican en cinco grupos:

- a. Faltas instantáneas, cuando la acción que consume la falta se perfecciona en un solo momento;
- b. Faltas permanentes, cuando la acción se prolonga en el tiempo, voluntariamente, convirtiendo la falta en repetida o permanente;
- c. Faltas continuas, cuando varias acciones concurren para producir una falta, ejemplo: pasar un semáforo cuando éste esté marcando el alto correspondiente, estacionarse en lugar prohibido y discutir con la autoridad.
- d. Faltas materiales y formales, cuando la consumación requiere la producción de un efecto determinado por una norma legal o reglamentaria, ejemplo: un aviso de policía prevee y sanciona a quie-

---

46/ Chicas Hernández, Raul Antonio, ob. cit. página 172

47/ Díez, Manuel María, El acto Administrativo, Editorial Tipográfica, Editorial Argentina S. A. Buenos Aires, Argentina, 1961, página 378, Tomo I.

nes realizan una reunión escandalosa, callejera; quienes realicen la reunión incurrir en la falta material (el escandalo callejero), y en la falta formal (violan una norma legal o reglamentaria que sanciona a los escandalosos).

- e. Faltas por comisión y por omisión. Se incurre en faltas de comisión cuando se actúa violando una prohibición administrativa y se incurre en faltas de omisión, cuando se deja de hacer algo o hay abstención. Este último caso es el del policía que no actúa cuando ocurre un delito en su presencia, su deber es intervenir y cometer falta al no cumplir con su deber, absteniéndose.

Es necesario conocer los medios por los cuales la autoridad administrativa, que tiene conocimiento de la comisión de una infracción administrativa, puede iniciar un procedimiento, o en su caso iniciar la acción ante los Tribunales de Justicia, con el fin de que sean éstos, los que tomen la iniciativa de requerir al presunto infractor de la ley o reglamento administrativo. Entre los medios de conocimiento de la violación a una norma o disposición administrativa, están:

#### 1. DENUNCIAS O REPORTES.

Estos consisten en que toda persona que se vea afectada, por la infracción a una disposición de carácter administrativo, puede y debe de poner en conocimiento de la autoridad administrativa bajo cuya jurisdicción fue cometida la misma, a efecto de que pueda iniciarse el procedimiento administrativo correspondiente; Los Reportes, se dan cuando los funcionarios o empleados públicos, por razón del cargo que desempeñan, deben hacer y presentar a la autoridad superior para que ésta pueda iniciar el procedimiento administrativo, ejemplo de lo anterior se encuentra contemplado en artículo 11 del Decreto Ley número 1-85, Ley de Protección al Consumidor que expresa que "Todas las personas o establecimientos lucrativos de cualquier tipo, están obligados, cuando sean requeridos, a informar inmediatamente a la autoridad competente o al personal destacado por ésta, sobre sus compras, existencias, ventas o cualquier otra transacción de productos esenciales o de uso o consumo ordinario, así como de los precios de compra y venta. Igualmente, quedan obligados a permitir la revisión de --

sus contabilidades y documentos mercantiles...", asimismo el artículo 136 del Decreto número 58-88 del Congreso de la República (Código Municipal), - en su artículo 136, inciso d), señala que "el procedimiento administrativo, ante el Juez de Asuntos Municipales, se podrá iniciar, por medio de denuncias o reportes que, por razón de su cargo o empleo, obligadamente deberán hacer o presentar, los funcionarios y empleados de la municipalidad o la - dependencia u oficina bajo su responsabilidad".

La denuncia o queja verbal ante algunas instituciones se puede presentar de diversas formas, se puede presentar por escrito o bien en forma verbal, ante la autoridad administrativa correspondiente.

## 2. CONOCIMIENTO DE OFICIO.

La autoridad administrativa, puede tener conocimiento de la infracción a una norma administrativa, en forma directa, sin que medie una denuncia o un reporte, cuando la ley, la ordenanza, el reglamento o la disposición administrativa así lo esblezca, como una atribución del titular del órgano administrativo; regularmente éste se da cuando determinada institución, segrega parte de su personal en determinado territorio, con el objeto de constatar, el cumplimiento de las disposiciones establecidas, tal es el caso de los inspectores de la Dirección General de Comercio Interior, - dependencia del Ministerio de Economía, con el objeto de comprobar la alte ración de los precios en los productos, en los sectores comerciales, circunstancia una vez comprobada, se iniciará procedimiento administrativo en contra del presunto infractor en base al informe que es presentado a la autoridad administrativa, en donde se le pone en conocimiento la infracción - cometida.

## III. 2 ELEMENTOS DE CONVICCION JURIDICA.

Cuando me refiero a elementos de convicción jurídica, necesariamente - hay que hacer referencia a la antijuridicidad, como un elemento de la con - travención, la cual fue definida en el punto anterior como la relación de - contradicción entre la acción y la disposición administrativa, y a la ac - ción como un actuar en detrimento de las disposiciones administrativas, con - templadas ya sea en la una ley o un reglamento, por lo que en el momento de surgir la contravención, debe de llenar ciertos elementos, para que la ---

acción u omisión llevada a cabo, pueda ser considerada como una infracción de parte del titular del órgano administrativo.

Cuando la manifestación exterior de la voluntad de la persona física o colectiva, se equipara a lo prescrito en la disposición administrativa, dicha actitud deberá ser encuadrada a la norma para comprobar si se ajusta o no a lo dispuesto por ella, ya sea en la denuncia presentada, en la queja hecha saber a la autoridad correspondiente, o bien a lo comprobado por dicha autoridad personalmente.

En ejemplo de lo comentado, se da cuando se cometen los delitos económicos, que contempla el Decreto Ley número 1-85, Ley de Protección al Consumidor, entre los cuales se señala:

1. El alza de precios en los productos que se encuentran regulados por el Estado. En consecuencia cuando un comerciante, incrementa el precio en forma inmoderada a los productos, la factura que éste otorgue al consumidor, hecha la comparación con los precios sostenidos por los demás comerciantes viene a constituirse en un elemento de convicción jurídica (prueba), la cual será determinante en el momento de imponer la sanción en la resolución administrativa correspondiente, en el presente caso se da cuando, el Estado a través de la autoridad administrativa, ha comprobado alteraciones a los precios máximos fijados a los productos.
2. El incremento inmoderado en los precios de los productos esenciales. Cuando de una manera improvisada, el comerciante, eleva los precios de una forma exorbitante, perjudicando de esta forma al consumidor de los productos de la canasta básica, en este caso la convicción surgirá del clamor de quienes consumen esos productos.
3. El incremento no autorizado de tarifas, cuotas o precios de servicios públicos; cuando los concesionarios de un servicio público, -- sin previa autorización de la autoridad administrativa, cobra tarifas mayores a las convenidas en el contrato de concesión celebrado, cuya contravención es suficiente para que el contrato sea rescindido.
4. El acaparamiento, desabastecimiento o negativa a vender productos esenciales, con el fin de provocar alza de los precios o escasez artificial de dichos productos en el mercado interno. Como se puede

observar en los numerales transcritos, el órgano administrativo, extrae de la misma disposición administrativa, el elemento de convicción para fundamentar su resolución sancionatoria.

5. Todo acto o procedimiento que altere o tenga como fin alterar el peso reglamentario, o el contemplado en la etiqueta adherida al producto consignando un peso distinto, al que realmente posee el producto descrito.
6. Todo acto o procedimiento que engañe o tenga como fin engañar a los consumidores respecto al precio, calidad, peso o medida de un producto o servicio. Cuando publicitariamente se hace saber a los consumidores que el producto que vende un determinado comerciante se da a un precio menor del que se da en el mercado, que puede no ser cierto, porque en el momento de hacer la compra no se rebaja el precio, sino por el contrario, es igual a aquel cuya atención se trata de desviar. De idéntica manera se da cuando se afirma que determinado producto, es de mejor calidad, mayor peso y de una medida más amplia, que el de los demás comerciantes, con el propósito de atraer de una forma engañosa, a los consumidores.
7. Todo acto o procedimiento que impida o tenga como fin impedir la libre competencia en la producción y comercialización de productos esenciales. Como se deduce en el presente caso, lo que el individuo pretende es atraer la atención de los consumidores hacia sí mismo, ofreciendo supuestamente mejores alternativas, mayores ventajas y mejores productos, que los que se encuentran en el mercado.
8. Todo acto o procedimiento que impida o tenga como fin impedir la producción o comercialización de productos y servicios, con el fin de provocar escasez, carestía o desabastecimiento.

Cuando un sector determinado de comerciantes, acuerdan no producir determinados productos, con el fin de satisfacer determinados intereses de gremio provocando de esta manera, que se escaseen provocando alza o desabastecimiento en el mercado interno.

Como se ve la autoridad administrativa, debe de encontrar los elementos de convicción en la respectiva ley en donde va respaldar su resolución, lo -

que lleva a pensar en la presunción de legalidad, presunción de validez, -- presunción de justicia y presunción de legitimidad, generalmente, la presunción de legalidad se define afirmando que todas las decisiones administrativas se presumen legales, mientras no se demuestre lo contrario. Es decir - que cuando el acto administrativo, reúne todos los requisitos legales, desde que se tuvo conocimiento de la infracción a la disposición administrativa, fueron recabadas las pruebas correspondientes, se citó al presunto infractor, se tomó en cuenta la prueba rendida por éste, se dió trámite a los medios de impugnación presentados por éste, etc.

Pueden considerarse legales en relación con la ley, y válidas en relación con las consecuencias que puedan producir, gracias a los medios de convicción (pruebas recabadas), que la autoridad administrativa posee en el momento de dictar la resolución, se supone que éstas se emiten conforme a derecho, mientras no se pruebe lo contrario.

Asimismo, se presume que las resoluciones dictadas por entidades públicas, se apegan a las normas jurídicas, por lo que en ningún momento pueden desechar, sino por el contrario deben tomar en cuenta y recabar todo aquel medio de convicción jurídica, que le pueda servir de base, para fundamentar su decisión; es de suponer que dichas organizaciones persiguen el bien común o interés público, dentro del orden jurídico establecido.

El hecho de que las organizaciones puedan emitir resoluciones y éstas puedan considerarse legales o legítimas, hasta que no pueda demostrarse lo contrario, aparte de una prerrogativa que otorga ventajas a las organizaciones administrativas, constituye un resabio del principio de legalidad.

Las resoluciones administrativas, deben ser consideradas válidas, cuando se basan en la convicción de que efectivamente la sanción que contienen está basada en la conclusión a que llegó el órgano administrativo, para expresar su voluntad, tomando en cuenta las pruebas recabadas o las rendidas por la parte afectada.

La administración, puede recabar distintos medios de convicción, entre los cuales puede solicitar, inspecciones a lugares o documentos que estén - en poder de un particular u obren en alguna institución pública. Puede solicitar certificaciones o hacer inspecciones en forma personal, por medio del titular del órgano administrativo.

También puede pedir la ampliación a informes rendidos y escritos presentados que carecen de claridad y de contenido, o bien recabar dictámenes técnicos de personas que tengan la especialidad del caso, o bien pedir dictámenes de carácter jurídico a los Abogados consultores de dichas instituciones, o en su caso a la Sección de Consultoría del Ministerio Público. Cuando los casos son extremos, inclusive, puede pedir a través del órgano indicado la interpretación de una norma, si ésta fuere de carácter constitucional, a la Corte de Constitucionalidad, con el objeto de contar con mayores elementos de juicio, al aplicar la norma indicada o al adecuar la disposición administrativa al caso concreto, de conformidad con el artículo 221 de la Constitución Política de la República, la administración puede aplicar el principio de juridicidad, tomando en cuenta los principios generales del derecho y la doctrina jurídico administrativa, de esta manera se puede estimar en forma justa y equitativa la infracción cometida, resguardando así el ordenamiento jurídico interno. Dicha estimación únicamente puede hacerse en base a los que diga la ley aplicable, el reglamento administrativo, la ordenanza o disposición municipal, si se trata de una Municipalidad.

En nuestro ordenamiento jurídico tomando en cuenta la inexistencia de un código de Derecho Administrativo, la estimación aludida la hace la administración en base al Código Procesal Civil y Mercantil (Decreto Ley número 107), que contiene disposiciones específicas para los tramites judiciales, considero que esta aplicación de parte de la administración es errónea, ya que lo único que conlleva es a la aplicación excesiva de las leyes de carácter judicial, cuando es posible aplicar la doctrina jurídico-administrativa y los principios generales del derecho como la JURIDICIDAD, que fuera aludida como base para resolver en definitiva la infracción cometida. De esa manera considero que se puede tener un criterio más amplio en la apreciación de los medios de convicción que ha tenido a la vista, en el momento de dictar la resolución respectiva.

### III. ] DESESTIMACIÓN DEL MEDIO DE CONOCIMIENTO DE LA INFRACCION.

Según el criterio de Ossorio, desestimar, significa denegar o no recoger un juez o tribunal las peticiones de una o ambas partes. 48/

---

48/ Ossorio, Manuel, Ob. cit. página 245



O bien puede consistir en denegar una petición o solicitud//, cuando - un juez o tribunal rechaza las peticiones de las partes. 49/

Dentro de los medios de conocimiento de la infracción, analizados en - el punto III.1, se mencionó: La Denuncia, La Queja Verbal, Las Inspecciones Oculares, Los Reportes, El Conocimiento de Oficio; las cuales necesariamente de alguna forma van a ser el origen de un expediente administrativo que - tendrá que cumplir con las diversas fases, de puro trámite, hasta llegar a - la resolución final, sin embargo en ese interín, puede ser que la autoridad administrativa, por alguna circunstancia que pueda presentarse, decida la - terminación prematura del mismo, y como consecuencia, su archivo por haber - se desvanecido los hechos que originaron su inicio o por haber cumplido el - obligado con el deber que le impone la disposición administrativa. La de - sestimación del medio por el cual se tuvo conocimiento de la infracción, - puede obedecer a determinadas circunstancias como se dijo antes, desde la - equivocación en el nombre de la persona consignada, hasta la intención de - querer perjudicar a determinada persona, de parte de quien informa a repor - ta.

El artículo 138 del Código Municipal, contempla que dentro de las for - mas como se puede iniciar un procedimiento administrativo en la administra - ción municipal, está la denuncia, si ésta se formula en forma verbal, el -- mismo artículo en su inciso b), señala los requisitos que deben consignarse en el acta respectiva, en la que se deberá identificar a la persona denun - ciante y se hará constar los hechos u omisiones que la motiven, así como las peticiones que se formulen; cuando una persona acude a la administración mu - nicipal, haciendo del conocimiento del Juez de Asuntos Municipales, determi - nada circunstancia que está afectando sus intereses, y se niega a proporci - onar su nombre, o alguno de los requisitos mencionados, la autoridad podrá de - sestimar, la iniciación del expediente administrativo, por falta de nombre - del denunciante o del denunciado, persona en contra de quien se presenta la - denuncia; Una denuncia presentada en esta forma, carente de elementos de ju - cio para que la autoridad pueda comprobar la infracción a la disposición de -

---

49/ Cabanellas, Guillermo, ob. cit. página 655

carácter administrativo, deberá ser desestimada y no tomada en cuenta.

Lo anterior es muy común en aquellos municipios, que están alejados de las cabeceras departamentales, en donde por temor a alguna represalia de -- parte de la persona a quien se está denunciado de la infracción a una disposición administrativa, o bien para no verse implicado en asuntos burocráticos municipales, por lo tanto al no consignar alguno o algunos de los requisitos mencionados, el denunciante se sujeta a que no se le de a la denuncia el trámite respectivo.

Si se presenta la denuncia en forma escrita y al hacerlo el denunciante, no consigna los requisitos mínimos de una primera solicitud, omitiendo alguno a algunos de ellos, como por ejemplo el lugar para recibir citaciones y notificaciones, con lo cual no es posible hacer del conocimiento del interesado lo resuelto por la administración. En algunas oportunidades se llega al extremo de que el memorial de denuncia, no está firmado, por lo -- ue la administración tiene frente a un memorial de denuncia, pero no a la persona que hizo la misma, por lo que en ambos casos deberá desestimarse el memorial de conocimiento de la infracción, por no contar con la persona a -- quien hacerle del conocimiento lo resuelto por la administración y, en el -- segundo, por no contar con la persona responsable.

En cuanto a la desestimación del conocimiento de oficio, la autoridad, puede considerarlo como un medio susceptible de no ser tomado en cuenta, -- por haber comprobado que la persona a quien se le atribuye la falta, ha subsanado la misma o no la ha cometido en ningún momento, en cuyo caso, se ha -- cometido una equivocación burocrática, por la negligencia o mala fe de empleados públicos.

En cuanto a los reportes, presentados por las personas a quienes la aytoridad administrava les requiera, éstos pueden ser desestimados, por diversas razones; por ejemplo: al comprobar la persona afectada la no coincidencia de lo consignado con la realidad observada, es decir puede existir -- una alteración de parte de la persona informante, debido a diversas circunstancias surgidas en el momento de apreciar la infracción a la disposición -- administrativa, como puede suceder con las actas levantadas por los inspectores de la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Economía, quienes consignan en sus reportes la alteración de precios de una mane

ra exorbitante.

Las inspecciones oculares, también pueden no ser tomadas en cuenta por la autoridad administrativa, y puede presentarse en aquellos casos cuando u una infracción administrativa está siendo atribuida a una persona que no la cometió, sino que únicamente la presencié, por lo que al esclarecerse la -- realidad por la persona implicada, necesariamente la autoridad administrativa deberá desestimar dicho medio por el que se tuvo conocimiento de la su-- puesta infracción a la ley o disposición administrativa.

#### III.4 NOTIFICACION AL PRESUNTO INFRACCTOR, SOBRE EL MEDIO DE CONOCIMIENTO DE LA INFRACCION.

En el ambito administrativo, al igual que en lo judicial, toda resolución debe hacerse saber a las partes en la forma legal y sin ello no quedan obligadas ni se les puede afectar en sus derechos. También se notificará a las otras personas a quienes la resolución afecte, según el artículo 66 del Decreto Ley número 107 (Código Procesal Civil y Mercantil), el cual es también utilizado dentro de la Administración Pública como fundamento legal, - para realizar las notificaciones; la utilización del código mencionado en - una forma supletoria se debe a la ausencia de un procedimiento de notificaciones expresamente regulado en leyes administrativas, a excepción de algunas como la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos y en - el Código Tributario Decreto número 6-91 del Congreso de la República, cuya concepción moderna viene a llenar un vacío en todo el procedimiento administrativo.

#### CONCEPTO DE NOTIFICACION.

Según la opinión del Licenciado Castillo González, en el procedimiento administrativo, no es un acto. En lo administrativo, no existe el acto de notificar. La notificación no produce consecuencias jurídicas. Simplemente es una condición o paso, que puede omitirse en ciertas condiciones, pero que en todo caso, dá noticia o informa al interesado sobre la decisión tomada por la autoridad administrativa. 50/

---

50/ Castillo González, ob. cit., páginas 408 y 409

La notificación es el acto de dar a conocer a los interesados la resolución recaída en un trámite o en un asunto judicial o administrativo.// Documento en que consta tal comunicación y donde deben figurar las firmas de las partes o de sus representantes.// Comunicación de la resuelto por una autoridad de cualquiera índole.// Noticia de una actitud o requerimiento particular que se transmite notarialmente. 51/

La notificación, es la constancia escrita puesta en los autos, de haberse hecho saber a los litigantes una resolución del Juez u otro acto del procedimiento. 52/

También se ha definido como la acción y efecto de hacer saber a un litigante o parte interesada en un juicio, cualquiera sea su índole, o a sus representantes y defensores, una resolución judicial u otro acto del procedimiento. 53/

La autoridad administrativa, tan pronto como ha emitido la resolución que termina el procedimiento, tiene la obligación de notificar al interesado el contenido de la misma; al respecto la Constitución Política de la República, regula que el término para resolver y notificar las resoluciones en materia administrativa, no podrá exceder de treinta días hábiles, (ésto representa el límite mayor fijado por la Constitución, la cual sin embargo no fija el límite menor, obviamente, porque algunas peticiones podrán resolverse y notificarse, de ser posible, el mismo día en que se presenten), véase artículo 28 de la Constitución Política de la República.

La notificación efectuada, entre otras cosas va a tener como una de las consecuencias, para la persona agraviada, el derecho de impugnación, o sea que va a dar lugar a lo que se conoce como el derecho de defensa ya comentado en los puntos anteriores, y que está regulado en el artículo 12 de la Constitución Política. La notificación hecha legalmente tiene como consecuencia que se inicie el término legal para que el afectado pueda presentar su impugnación en contra de lo resuelto por la administración, el cual se comenzará a contar al día siguiente de haberse efectuado; opinamos que el órgano administrativo, que emitió la resolución no la debe revocar, ni

51/ Cabanellas, Guillermo, ob. cit. página 574, Tomo IV

52/ Couture, citado por Manuel Ossorio, ob. cit. página 489

53/ Ossorio, Manuel, Ibidem, página 489

invalidar el día de la notificación. Hay quienes afirman que durante ese día por no encontrarse dentro del término legal de impugnación, e incluso, por no haberse iniciado el conteo del mismo, es posible revocar o invalidar la resolución notificada, sin embargo se debe considerar que a partir del momento de la notificación principia a funcionar el derecho de defensa y -- que éste, por estar contemplado en la Constitución Política es inviolable y prevalece sobre las disposiciones contempladas en una ley o un reglamento, impidiendo su revocación o invalidación. Sólo cabe un caso hipotético en que la revocación o invalidación es posible y éste es, cuando una u otra, favorezca al usuario del servicio, pues en tal caso, lo favorable o beneficioso elimina la razón de la impugnación. En cambio cuando la autoridad administrativa hace caso omiso al derecho de defensa que le asiste al agraviado, éste puede plantear su acción de Amparo, ante la autoridad correspondiente.

#### REQUISITOS DE LAS NOTIFICACIONES.

En el Derecho Administrativo, las notificaciones están sujetas a determinados requisitos, cuando éstos están contemplados en la ley de carácter administrativo, y no como se hace en la práctica administrativa, donde los notificadores hacen aplicación de lo que para el efecto preceptúa el Código Procesal Civil y Mercantil.

Entre los principales requisitos están de que la notificación debe --- constar por escrito, conteniendo: a. El lugar y fecha en que se hace; b. Referencia clara y precisa de la resolución que se está notificando; c. Indicación, si es posible del Recurso procedente y del término con que cuenta el notificado, para presentarlo. El Código de Salud en sus artículos 192 al 199, y la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos, en sus artículos del 62 al 68, contienen algunos requisitos que deben observarse al momento de efectuar una notificación, ambos cuerpos legales coinciden en que las resoluciones deben hacerse del conocimiento de los interesados, pues sin ello no quedan éstos obligados, asimismo regulen la notificación personal que es la que se ajusta a los intereses de la Administración Pública, las leyes citadas expresan lo relativo a la invalidez y nulidad de una notificación cuando no se ha observado el procedimiento que las mismas señalan; el artículo 64 de la Ley de Gobernación citada, regula que las notifi-

caciones se efectuarán leyendo íntegramente a las personas a quienes se haga la providencia o resolución de que se trate, asentándose en el expediente la constancia respectiva, con expresión de la fecha y hora en que se practique la diligencia. Firmando las notificaciones el empleado que las haga y la persona a quien se hiciere, y si ésta última por cualquier motivo no firmare la diligencia lo hará constar el notificador, debiendo firmar un testigo.

Quando fuere condenatoria la resolución se le advertirá al interesado el término que las leyes le conceden para interponer los recursos que las mismas señalan. Esta disposición legal perfecciona el derecho de defensa, asegurando su efectividad. Actualmente, se considera que la notificación administrativa debe servir para enterar al notificado sobre el derecho que le asiste de poder impugnar la resolución notificada, si ésta le fuere desfavorable.

Los cuerpos legales citados con anterioridad, la Ley de Gobernación en su artículo 68 y el Código de Salud en el artículo 196, ambos contemplan -- que toda persona puede darse por notificada de las resoluciones que se dicten en los expedientes en que tenga interés, como se observa las dos leyes, regulan lo que en la doctrina ha dado en llamar "notificación por conducta concluyente", o sea aquella situación en que el interesado se da por notificado, lo que se deduce por la conducta asumida por el perjudicado, según el segundo de los códigos citados, al hacer las notificaciones personales el oficial que las haga entregará al interesado copia de la resolución, al pie de la cual pondrá razón que contenga: lugar, fecha y hora de la notificación, la identificación de la resolución que se notifica y el expediente en que se dictó, el nombre de la persona notificada, firma de quien hace la notificación y el sello de la oficina. Esta misma razón se asentará inmediatamente en el expediente. artículo 193, segundo párrafo.

Según la opinión del Licenciado Castillo González, entre los requisitos, no debe incluirse la hora, principalmente porque ésta no es tomada en cuenta en la notificación. 54/

---

54/ Castillo González, Jorge Mario, ob. cit. página 410

En el Derecho Administrativo, la notificación puede hacerse a cualquier hora del día hábil dentro de la Jornada ordinaria de trabajo, y el término legal para poder impugnar la resolución notificada, se comienza a contar a partir del día hábil siguiente, por lo que lo afirmado por el Licenciado Castillo González es cierto, pues es indiferente la hora en que se haya hecho la notificación, a la persona interesada. Todas las Instituciones de la Administración Pública guatemalteca tienen por costumbre hacer las notificaciones tomando como base, lo regulado por el Código Procesal Civil y Mercantil como ya se mencionó, esto es explicable por la aplicación supletoria en forma desmedida, del cuerpo legal citado, lo que nos da la razón del porqué la Administración trata de cumplir fielmente todos los requisitos y formalismos de las notificaciones a manera de los procesos de naturaleza judicial que siguen al procedimiento administrativo.

#### CLASES DE NOTIFICACIONES.

**NOTIFICACION PERSONAL.** Es la que se realiza en la propia oficina o dependencia administrativa, en forma directa al interesado. Esta clase de notificación se ha previsto en el Código de Salud citado (artículo 192), así como en la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos -- (artículo 63), también fue regulada por el artículo 2 del Acuerdo Ministerial de el Ministerio de Finanzas Públicas, de fecha dieciocho de julio de mil novecientos ochenta y tres. Esta legislación regula lo relativo al procedimiento, que ha de seguirse para efectuar las notificaciones personales, el cual generalmente, abarca la citación al interesado, lectura de la resolución, entrega de una copia y firma del notificado en un libro de notificaciones. Cuando no es posible realizar esta clase de notificaciones la Administración acude a otras formas de hacer saber al interesado, lo resuelto por la Administración.

**NOTIFICACION POR CEDULA.** Es aquella que la Administración realiza en el domicilio o lugar señalado por el interesado para el efecto, en el cual el notificador (empleado administrativo), entregue una copia de la resolución y de la notificación. Si no encuentra el lugar específico (dirección) señalado por la persona para notificar, se le entrega la cédula de notificación a cualquier persona que se encuentre presente en dicho lugar o resi

densia y en su defecto fija la cédula en la puerta del domicilio. Esta clase de notificación esta clase de notificación está prevista en el artículo 66 de la Ley de Gobernación, y es utilizada por algunas instituciones públicas como el Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección General de Rentas Internas de conformidad con el artículo 130 del Decreto número 6-91 del Congreso de la República (Código Tributario).

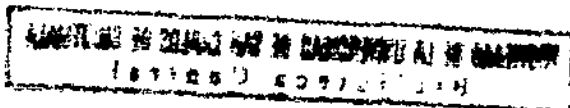
**NOTIFICACION POR EDICTO.** Es la que se realiza por medio de publicaciones en el Diario Oficial o en otro de mayor circulación y se utiliza en aquellos casos de rebeldía, ausencia o cambio de domicilio del administrado o interesado; esta clase de notificaciones en la práctica presenta el problema que pueden acarrear los homónimos, el cual genera reclamos y protestas de las personas que se ven afectadas.

**NOTIFICACION POR ESTRADOS.** Es la que se hace cuando se abandona de parte del interesado, el expediente administrativo iniciado, la cual es colocada en las oficinas de la Administración, regularmente ésta se usa o es utilizada por las Municipalidades y por algunas Gobernaciones departamentales.

Con respecto a la notificación por edictos, la misma también es considerada como una comunicación judicial que se dirige a personas en situación de rebeldía, ausentes de ignorado paradero, o a quienes se desconosca que puedan ser los interesados, tal es el caso de los procesos sucesorios. 55/

**NOTIFICACION POR CONDUCTA CONCLUYENTE.** Consiste en darse por notificado sin haberlo sido por la Administración, o la que se entera por medio de memorial acerca de la aceptación de la decisión tomada, o por medio de la interposición del recurso administrativo procedente en caso de inconformidad. En el memorial o en el escrito de recurso es conveniente indicar que se tiene conocimiento acerca de la decisión y que por tal motivo se dá por notificado. Como se comentó, ésta se encuentra regulada en el artículo 196 del Código de Salud y el 68 de la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos; esta forma de notificación de alguna forma agiliza los trámites burocráticos, así como la oportunidad de hacerla valer se presenta

55/ Cabanellas, Guillermo, ob. cit. página 575. tomo IV.





cuando la propia administración emite resolución y la archiva, sin llegar a notificarla. No se requiere que exista resolución ya que basta con reunir evidencias de una resolución desfavorable, obteniendo copias de dictámenes desfavorables o estudios jurídicos o técnicos desfavorables en los que se presume la emisión de una resolución desfavorable por parte de la Administración Pública.

El acto mismo de la notificación es decisivo en el procedimiento administrativo, ya que la resolución no notificada, es inexistente y la omisión de una notificación en un expediente de parte de la autoridad administrativa es una vil violación al principio administrativo del derecho de defensa contemplado en la Constitución Política y es tan grave como el hecho mismo de omitir la audiencia de la persona afectada.

Otra circunstancia que puede presentarse en las notificaciones consiste en que ésta sea defectuosa, lo que puede corregirse con el mecanismo de la notificación por conducta concluyente, esto se presenta cuando a pesar de ser del conocimiento del afectado el error incurrido, éste hace caso omiso de la misma y hace uso de los recursos administrativos, por lo que la administración tendrá la certeza de que el impugnante se dió por bien notificado.

**TIEMPO PARA NOTIFICAR.** El tiempo para hacer del conocimiento del interesado o afectado el contenido de una resolución, es factor importante por las circunstancias procesales que puedan presentarse, siendo que el artículo 28 de la Constitución Política, señala un término específico para que la administración lleve a cabo las notificaciones, el cual es de treinta días hábiles improrrogables. El artículo 7 del Decreto Gubernativo 1881 y sus reformas señala el improrrogable término de un mes para que el Ministerio de Estado resuelva los medios de impugnación presentados, dentro de este plazo necesariamente está incluida la notificación; el Decreto número 6-91 del Congreso de la República (Código Tributario), en el artículo 132, regula el plazo que la Administración Tributaria, tiene para efectuar las notificaciones, expresando que toda notificación personal se practicará dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dictada la resolución correspondiente, bajo pena de imponerle multas de ---

diez quetzales la primera vez, y de veinticinco quetzales la segunda; hasta la destitución del empleado administrativo la tercera vez. Como se observa algunos cuerpos legales establecen el tiempo, en que la notificación debe - llevarse a a cabo; cuando la ley administrativa o reglamento no regula dicho plazo, la autoridad administrativa, acude a la aplicación supletoria de el Decreto Ley número 107, comentado en su oportunidad y para el cómputo de el tiempo, para presentar los medios de impugnación, aplican los artículos del 45 al 49 del Decreto número 2-89 y sus reformas (Ley del Organismo Judicial).

La notificación de la resolución por medio de la cual se tuvo conocimiento de la infracción a la disposición administrativa, tiene por objeto - que el presunto infractor, pueda presentar su defensa en contra de la denuncia, reporte, inspección ocular o conocimiento de oficio, con el fin de evitar la arbitrariedad, de parte de la autoridad administrativa.

### III.5 AUDIENCIA AL PRESUNTO INFRACTOR.

Vedel, refiriéndose al principio del derecho de defensa como una regla dice: "la regla de los derechos de la defensa impone a la administración antes de tomar toda medida que tenga carácter de sanción o más generalmente de una decisión referente a un comportamiento personal del interesado, el deber de advertirle y de invitarle a que se defienda". 56/

El derecho a ser oído, según Oromi, o la regla que se debe escuchar a la otra parte. 57/

Este principio obliga a la Administración, a hacer valer la publicidad del procedimiento administrativo, la que incluye la audiencia al presunto infractor, sin descartar por esto la secretividad en casos excepcionales - previstos legalmente. También la oportunidad a la persona a exponer las razones, antes y después de la emisión de la resolución: antes, al pedir; y - después, al impugnar. También puede hacerse asesorar de un profesional del derecho si así conviene a sus intereses.

Para algunos autores como Cabanellas, la audiencia significa el acto-

---

56/ Vedel, Georges, Derecho Administrativo, Editorial Biblioteca Jurídica - Aguilar, Madrid, España, 1980. citado por Castillo González, ob. cit.

57/ Oromi, José Roberto, Instituciones del Derecho Administrativo, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1978, citado por Castillo González. [b] dem.

de oír un juez o tribunal a las partes, para decidir los pleitos y causas - y citando a Alcaid Zamora, expresa que dar audiencia, es recibir a una persona de parte de la autoridad, para conocer sus quejas o sus aspiraciones.-

58/

Uno de los objetivos de la Administración, al darle audiencia al presunto infractor, es brindarle el derecho a ofrecer y producir pruebas, para -- contradecir la denuncia formulada, surge así de parte de la autoridad administrativa de tramitar la prueba propuesta que sea razonable, pueden suceder casos en que es la Administración, cumpliendo con la ley, quien se ve obligada a buscar la prueba antes de tomar la decisión y dictar la resolución respectiva, de esta forma estará obligando al interesado a estar presente en su diligenciamiento. El propósito del legislador (constituyente), de que sea oído el presunto infractor consiste en que la autoridad administrativa, dicte una resolución fundamentada y que comprenda la consideración de los argumentos y de los hechos propuestos por el interesado.

Constitucionalmente, el derecho de defensa, que involucra la oportunidad a ser oído, se fundamenta en la declaración de que la defensa de la persona y sus derechos son inviolables. (el subrayado es mío). El artículo 12- constitucional, regula que nadie puede ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso (procedimiento) legal ante juez o tribunal (autoridad administrativa o funcionario público, u organización administrativa). Ninguna persona puede ser juzgada por Tribunales Especiales o secretos, ni por procedimientos que no estén preestablecidos legalmente; como quedó establecido en el artículo citado, el derecho de la persona a ser oída, de parte del órgano administrativo, en nuestro país tiene rango constitucional, el que deberá ser observado rigurosamente, -- por el titular del Órgano Administrativo, pues de no hacerse podría ser motivo de amparo, y si se dicta la resolución respectiva, alegarse la inconstitucionalidad del caso.

Al respecto, también el Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional -- Constituyente, en su artículo 4, regula lo relativo al principio objeto de-

---

58/ Cabanellas, Guillermo, ob. cit. página 410, tomo I

comentario, diciendo que la defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido, asimismo agrega que en todo procedimiento administrativo o judicial deben guardarse u observarse las garantías propias del debido proceso.

El artículo 16 del Decreto número 2-89 y sus reformas del Congreso de la República, expresa que es inviolable la defensa de la persona y de sus derechos. Ninguno puede ser juzgado por comisión o por tribunales especiales. Nadie podrá ser condenado ni privado de sus derechos sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal (procedimiento al presente trabajo) ante juez (Autoridad Administrativa, Organización Administrativa, o Funcionario Público), o tribunal competente y preestablecido, en el que se observen las formalidades y garantías esenciales del mismo; y tampoco podrá ser afectado temporalmente en sus derechos, sino en virtud de procedimiento que reúna los mismos requisitos. Como se observa, el artículo citado es más amplio, pues desarrolla el principio constitucional, un ejemplo de lo anterior, se da en el artículo 105, del Decreto número 315 del Congreso de la República (Ley de Bancos), que regula la obligación que tiene el Superintendente de Bancos, de otorgar a las instituciones que se les ha impuesto una sanción pecuniaria, un plazo (audiencia), para que puedan hacer las correcciones necesarias, la que puede ser amplada a petición de la institución sancionada. Pues de no cumplir con esta obligación de parte de la autoridad que está imponiendo la sanción, se estaría violando la institución sagrada del derecho de defensa, consagrada también en la Declaración Universal de Derechos Humanos, redactada por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el veinticuatro de mayo de mil novecientos cuarenta y ocho, al dieciocho de junio del mismo año, que en su artículo 10, expresa que toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente, (Autoridad Administrativa, Funcionario Público, Organización Administrativa), e imparcial.

Algunas leyes de carácter administrativo, en nuestro medio regulan ex-