pronunciada por la Corte de Constitucionalidad, debió declararse **CON LUGAR** y no como se ha pronunciado, pues se ha evidenciado notoriamente la inconstitucionalidad del precedente 2-2013 del Congreso de la República de Guatemala, ordenándose ser expulsado del ordenamiento jurídico guatemalteco con efectos ex tunc. El precedente tiene efectos a todos los habitantes de la República y no sólo a los diputados del Congreso, pues es el pueblo quien ha delegado en ellos, las funciones de legislar y como ocurre en el presente asunto, la potestad de "interpelar". [6] Atentamente;

Dr. Juan Carlos Medina Salas

[1] CABANELLAS, Guillermo. Diccionario enciclopédico de Derecho Usual Tomo VI; Editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina 1981. Página 346.
[2] OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales; Editorial Claridad S.A; Buenos Aires, Argentina 1973. Página 597.
[3] PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil; Editorial Tortuga S.A; México 1986. Página 610.

[4] MEDINA SALAS, Juan Carlos. "Supremacía del orden constitucional en Guatemala". Primera edición. Guatemala. 2015. Capítulo I, 1.11.1.- 1.11.11.- 1.12.-

[6] Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.

(E-554-2015)-14-septiembre

CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS DIRECCIÓN ASUNTOS JURÍDICOS RECOPILACIÓN DE LEYES GUATEMALA, C. A.

David García Amézquita
RECOPILADOR DE LEYES

# CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

## EXPEDIENTE 2810-2014

**CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, INTEGRADA POR LOS MAGISTRADOS GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR, QUIEN LA PRESIDE, MANUEL DUARTE BARRERA, MAURO RODERICO CHACÓN CORADO, HÉCTOR HUGO PÉREZ AGUILERA, ROBERTO MOLINA BARRETO, JUAN CARLOS MEDINA SALAS Y CARMEN MARÍA GUTIÉRREZ DE COLMENARES:** Guatemala, veinte de agosto de dos mil quince.

Se dicta sentencia en la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, por medio del Presidente de su Comité Ejecutivo y Representante Legal, Dennis Juan Francisco Alonzo Mazariegos, contra el artículo 80 *Bis* de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República, en las frases "*por montos desde cinco mil Quetzales (Q5,000.00) hasta cien mil Quetzales (Q100,000.00)*" y "*considerando la gravedad por el perjuicio que haya causado, debiéndose desarrollar y clasificar este aspecto en el reglamento de esta Ley*"; y

dca.gob.gt

ASUNTOS JURÍDICOS RECOPILACIÓN DE LEYES GUATEMALA, C. A.

el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República, específicamente en los apartados siguientes: **a)** numeral 18; **b)** frase "*del 200%*" contenida, respectivamente, en los numerales 15, 16, 19, 21, 22, 23, 25 y 26; y **c)** frase "*diez (10)*" del párrafo tercero. La institución accionante actuó con el auxilio de los abogados Celeste Aída Ayala Marroquín, Pablo Francisco Javier Reyes Villatoro y Ángel Arturo Gaytán González. Es ponente en el presente asunto el Magistrado Vocal II, Mauro Roderico Chacón Corado, quien expresa el parecer del Tribunal.

**ANTECEDENTES**

**I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA IMPUGNACIÓN**

La institución accionante dirige su impugnación contra el artículo 47 del Decreto 13-2013, que adicionó el artículo 80 *Bis* a la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97, así como contra el artículo 67 del citado Decreto 13-2013, que reformó el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002. De esa cuenta, es con relación a los preceptos de los cuerpos normativos reformados que la entidad solicitante expone su argumentación, la que se resume de la forma siguiente: **a)** el artículo 80 *Bis* de la Ley Orgánica del Presupuesto, en su párrafo tercero, dispone: "*La Contraloría General de Cuentas aplicará sanciones pecuniarias por infracciones administrativas, sin perjuicio de las responsabilidades penales o civiles, **por montos desde cinco mil Quetzales (Q5,000.00) hasta cien mil Quetzales (Q100,000.00)** a los funcionarios o empleados públicos y demás personas sujetas a su control, que incurran en alguna violación de las disposiciones establecidas en la presente Ley, **considerando la gravedad por el perjuicio que haya causado, debiéndose desarrollar y clasificar este aspecto en el reglamento de esta Ley.***" El resaltado no aparece en el texto transcrito y tiene por objeto destacar las frases impugnadas, pero, expone, la supresión no afectaría la lógica en la redacción de la norma. Las frases refutadas vulneran los artículos 2o, 4o y 41 de la Constitución Política de la República; **b)** el artículo 41 constitucional prohíbe las multas confiscatorias, lo que no es observado en el precepto impugnado, pues una multa que puede llegar hasta cien mil quetzales es notoriamente confiscatoria al rebasar totalmente la capacidad de pago de cualquier sujeto, ya que el nivel de ingresos económicos de una persona promedio en Guatemala no va en el orden de la cifra citada; **c)** asimismo, al disponer la normativa legal que el desarrollo y clasificación de la gravedad de las infracciones administrativas por el perjuicio causado debe ser materia del reglamento respectivo, genera inseguridad jurídica, contraviniendo el artículo 2o constitucional, pues se delega en una norma de rango sublegal la forma de determinación de la cuantía de la multa para cada caso en particular, quedando en manos de la administración pública la determinación de la multa, que a su vez es la autoridad sancionadora. Por el contrario, en el caso del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, también impugnado, ha sido el legislador el que ha fijado las sanciones y multas, careciendo de sentido que en lo relativo a la Ley Orgánica del Presupuesto, sea un reglamento el que fije las faltas y sanciones, lo que sería

normado de acuerdo a la subjetividad y arbitrariedad de la administración pública. Asimismo, existe duplicidad de faltas, pues la infracción a que alude el precepto objetado, referida al incumplimiento de las obligaciones que recoge el cuerpo legal bajo estudio, se encuentra regulada en el numeral 26 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, también objetado. Por consiguiente, la denuncia de falta de seguridad jurídica se sustenta en que se tipifica dos veces la misma infracción, no pudiendo distinguirse qué casos serían sancionados a partir de cada una de las normas que regulan lo pertinente, lo que conlleva el riesgo de subjetividad y arbitrariedad de la administración pública, al punto de hacer posible que dos personas sean sancionadas en forma distinta por la misma infracción cometida. En todo caso, la norma cuestionada resulta ser la más gravosa al permitir la imposición de una multa de cien mil quetzales, cifra a la que no necesariamente ascendería la sanción prevista en el numeral 26 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. De igual forma, las frases impugnadas vulneran la igualdad que garantiza el artículo 4o constitucional, lo que se sustenta en la inseguridad jurídica que se genera conforme a lo antes indicado, pues podría darse el caso que dos funcionarios cometan la misma infracción y sean sancionadas en forma distinta. Tal situación significaría una contradicción, radicando el trato diferente en la subjetividad, arbitrariedad, discreción o criterio del funcionario que califique la falta. Existe un atentado a la igualdad cuando alguien puede ser tratado de dos formas diversas por un a misma acción, dependiendo de quién lo fiscalice; **d)** por su parte, el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, en sus partes conducentes, establece: *"La Contraloría General de Cuentas aplicará sanciones pecuniarias que se expresan en cantidad de salarios o sueldos a los funcionarios y empleados públicos y demás personas sujetas a su control y fiscalización, que incurran en alguna infracción de conformidad con el artículo 38 de la presente Ley, en otras disposiciones legales y reglamentarias de la siguiente manera:* [...] *15. Pérdida o extravío de formularios oficiales. El equivalente* ***del 200%*** *del 100% de su salario mensual. 16. Falta de documentos de respaldo. El equivalente* ***del 200%*** *del 100% de su salario mensual.* [...] *18.* ***Otros incumplimientos a las Normas de Control Interno y Disposiciones Legales. El equivalente del 200% del 100% de su salario mensual.*** *19. Utilización de formularios no autorizados. El equivalente* ***del 200%*** *del 100% de su salario mensual.* [...] *21. Falta de registro o atraso en los registros para el control de inventarios y almacén. El equivalente* ***del 200%*** *del 100% de su salario mensual. 22. Falta de una* [sic] *adecuado registro y resguardo de la documentación de respaldo de operaciones financieras y administrativas. El equivalente* ***del 200%*** *del 100% de su salario mensual. 23. Falta de presentación de la liquidación del presupuesto en la fecha establecida en la Ley. El equivalente* ***del 200%*** *del 100% de su salario mensual.* [...] *25. No utilizar los sistemas informáticos y demás herramientas de control de contrataciones, formulación y ejecución presupuestaria.*

*que a nivel de Estado establezca el órgano rector de control presupuestario. El equivalente* ***del 200%*** *del 100% de su salario mensual. 26. Falta por incumplimiento de la Ley Orgánica de Presupuesto y normas presupuestarias vigentes. El equivalente* ***del 200%*** *del 100% de su salario mensual.* [...] *Para las personas sujetas al control y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que no sean funcionarios o empleados públicos o que no perciban salario o sueldo del Estado, cada salario expresado como sanción en el presente artículo será equivalente a* ***diez (10)*** *salarios mínimos.* [...]." El resaltado no aparece en el texto transcrito y tiene por objeto destacar los apartados impugnados; **e)** el artículo 41 constitucional protege el derecho humano a la propiedad privada, elemento fundamental en todo Estado democrático, consagrado en el artículo 39 de la Constitución y que se deriva de la libertad. Al denunciar la inobservancia del artículo 41 del texto supremo, no se pretende que los dirigentes deportivos, como funcionarios *ad honorem*, según lo dispone el artículo 195 de la Ley Nacional para el Desarrollo de la Cultura Física y del Deporte, Decreto 76-97, no sean sancionados por infracciones a las disposiciones administrativas derivadas de la Ley Orgánica del Presupuesto y de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas; por el contrario, el planteamiento se dirige a evidenciar que las multas legalmente previstas no son congruentes con los postulados constitucionales en tanto carecen de una adecuada razonabilidad en su determinación cuantitativa. En tal sentido, es necesario considerar la garantía innominada del "debido proceso sustantivo", como se reconoce en sentencias de la Corte de Constitucionalidad, específicamente en los expedientes 1086-2003 y 2729-2011, el que configura un referente del análisis de constitucionalidad sustentado en los artículos 12 y 44 de la ley fundamental. Este principio obliga al Poder Legislativo a que los derechos fundamentales de todo ciudadano, incluido el servidor público, sean garantizados aunque no se encuentren expresamente establecidos en ley; de esa cuenta, las leyes deben reflejar una base razonable en su emisión, de forma que en el ejercicio de la función legislativa se impone la observancia de las reglas de la lógica, la razonabilidad y la proporcionalidad, para no concluir en lo absurdo, lo irrealizable, lo imposible o lo prohibido. Dicho principio, conjuntamente con los derechos a la propiedad y de defensa, refuerza la prohibición de confiscar bienes que establece la Constitución. El "debido proceso sustantivo" impone realizar un esfuerzo interpretativo para determinar la relación adecuada entre el fin pretendido por la norma y los medios empleados para ello; así, en el caso de que el resultado de la relación anterior no conduzca a conclusiones de razón suficiente, existiría violación del mandato constitucional; **f)** en cuanto al artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, si bien el sistema de multas vinculado al salario del funcionario infractor pareciera asegurar el pago de la sanción, pues aritméticamente es posible, en realidad dicho sistema de cálculo ataca directamente los derechos del sancionado, pues el salario es, en su mayoría, la única fuente de ingresos del infractor y su familia. Por tal razón es que una multa que representa el ciento por ciento (100%) del salario genera un impacto patrimonial y no podría afirmarse que sería pagada con el mismo sueldo, sin tomar en cuenta las necesidades materiales ingentes y naturales del multado y su familia; es en este punto que se destaca que el medio que seleccionó el legislador no es compatible con su fin, pues pone en riesgo el patrimonio y la economía del sancionado y su entorno familiar, lo que contraviene el "debido proceso sustantivo". Más aun, si la multa administrativa excede el monto del salario, como en el caso de los numerales 15, 16, 19, 21, 22, 23, 25 y 26 del

citado artículo 39, que imponen como sanción el pago del doscientos por ciento (200%) del salario del infractor, es evidente que se trata de una regulación confiscatoria, en tanto carece de razonabilidad y proporcionalidad, contrariando el orden constitucional. La multa ha de tener fines preventivos o correctivos, no represivos que atenten contra el patrimonio individual; en tal sentido, las multas referidas desincentivan al funcionario a seguir en el ejercicio del cargo, por el riesgo que existe sobre su patrimonio, lo que se agrava para quienes ejercen la función *ad honorem*. La normativa cuya constitucionalidad se denuncia regula multas que rebasan la capacidad de pago, que es el parámetro que debe apoyar cualquier sanción, entendiendo que el individuo no podrá hacer frente a la multa sin desequilibrar la economía familiar; de esa cuenta, una multa que compromete la economía personal para que su producto pase a favor del Estado, resulta confiscatoria por su propia naturaleza. La situación descrita deviene desproporcionada e irracional, pues se pretende que el individuo haga lo absurdo o ilógico, pues nadie pagaría una multa de tal magnitud con el riesgo de caer en una situación económica precaria; **g)** para resolver el planteamiento debe tomarse en cuenta lo considerado en la sentencia de catorce de agosto de dos mil doce, emitida por la Corte de Constitucionalidad en el expediente 2729-2011, oportunidad en la que se declaró la inconstitucionalidad de la reforma del artículo 100 del Código de Notariado al estimar que la sanción administrativa equivalente al ciento por ciento (100%) de los honorarios profesionales resultaba confiscatoria. Por consiguiente, una multa equivalente al doscientos por ciento (200%) del salario mensual es igualmente inconstitucional por confiscatoria; **h)** el tercer párrafo del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas regula también una multa confiscatoria que vulnera los artículos 39 y 41 de la Constitución, en cuanto prevé que, para la imposición de sanciones por infracciones administrativas a quien no sea funcionario o empleado o que no perciba salario o sueldo del Estado, el salario que servirá de base para su cuantificación será el equivalente a diez (10) salarios mínimos. La normativa crea la condición para que se eleve desmesuradamente la cuantía de una multa administrativa para quien no percibe un salario, cuantía que se aumentará año con año, por medio del incremento del salario mínimo, con lo que se menoscaba el patrimonio en forma confiscatoria. En el caso de los dirigentes deportivos, no existe base teórica o lógica para afirmar que perciben mensualmente el equivalente a diez salarios mínimos, por lo que el legislador simplemente especula, lo que significa crear una norma subjetiva y arbitraria que da lugar a la injusticia. La sanción, por ende, sería pagada con el peculio generado por la actividad económica particular del infractor, la que resulta ajena a la función en virtud de la cual se ha originado la multa; de esa cuenta, la normativa crea una ficción legal para estimar un sueldo irreal con el único fin de sancionar, lo que deviene irracional y genera un daño irreparable para el dirigente deportivo y, a su vez, al sistema del deporte federado que configura un verdadero derecho humano, en cuanto forma parte del desarrollo integral de la persona, cuya protección se garantiza en el artículo 2o constitucional. Resulta contradictorio que no gozar de sueldo público sea la condición para ser multado con mayor intensidad que la gran mayoría de funcionarios, por lo que es evidente la falta de razonabilidad de la norma. La no confiscación de bienes y la prohibición de multas confiscatorias revisten garantías previstas por el artículo 41 de la Constitución y reforzadas por el artículo 44 del mismo texto. Resulta confiscatorio lo que excede el límite que razonablemente puede admitirse como posible en un régimen

DIRECCIÓN ASUNTOS JURÍDICOS RECOPILACIÓN DE LEYES GUATEMALA, C. A.

democrático que protege la propiedad privada y que en garantía de este derecho proscribe, precisamente, cualquier vía confiscatoria, sea directa o mediante la imposición de sanciones pecuniarias exorbitantes. En tal sentido, la razonabilidad que se exige para la regulación de sanciones pecuniarias debe proveer certeza jurídica y límites legales para no inobservar la prohibición de confiscación, con lo que resulta inadmisible una sanción ante la inexistencia de ingresos reales para pagarla. Asimismo, la norma en cuestión genera desigualdad, en contravención al artículo 4o constitucional, pues existiendo igualdad de circunstancias se regula un trato distinto sin razón suficiente; en efecto, tanto los funcionarios asalariados como los que actúan *ad honorem* administran la cosa pública, por lo que tienen los mismos derechos y obligaciones, en especial respecto del control hacendario y el régimen presupuestario, a lo que se suma que las infracciones que recoge el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas configuran un régimen único para toda la administración pública. Por consiguiente, si no existen diferencias en la actividad pública de los funcionarios asalariados y quienes actúan *ad honorem*, tampoco existe una respuesta razonable para regular un trato distinto; lo único razonable en la norma cuestionada es el fin, es decir, que ningún funcionario público esté exento de sanción por sus infracciones, deviniendo carente de razonabilidad el medio, que es imponer sanciones de alta magnitud sin base lógica a los funcionarios que sirven sin percibir un salario del erario público. Al hacer una aplicación analógica del principio constitucional que dispone que "*quien gana más paga más, quien gana menos paga menos*", habría que sostener, en orden a la regla que informa que el salario proveniente de los fondos públicos es el parámetro de la multa administrativa, que "*quien no gana, paga lo mínimo*", lo que no supone impunidad, que sería no pagar, sino equiparar la situación de los funcionarios públicos de acuerdo a su ingreso por la actividad pública. Por otro lado, la norma conculca también el artículo 2o constitucional, pues las multas administrativas deben tener un límite claro y preciso para que la potestad del Estado no se convierta en una arbitraria confiscación de bienes; a lo anterior se agrega que la vaguedad de la redacción de la norma haría dudar acerca del monto del salario mínimo aplicable, es decir, si se aplicaría el salario mínimo vigente al emitirse la ley, al cometerse la infracción o al pagarse la multa, entre otras opciones viables. Por ende, el precepto no provee seguridad jurídica al no existir certeza sobre la interpretación de la norma, quedando entonces a conveniencia del poder público, lo que es expresión de arbitrariedad; por tal razón es que, además de proceder a la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico, es preciso que la justicia constitucional, mediante su función interpretativa, provea seguridad jurídica, en el sentido de declarar que los salarios o salarios mínimos a que se refiere el artículo 39 bajo estudio son los salarios vigentes al momento de la comisión de la infracción; e **i)** el numeral 18 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas sanciona el incumplimiento de normas de control interno y disposiciones legales con multa equivalente al doscientos por ciento (200%) del ciento por ciento (100%) del salario mensual, monto que, conforme a lo antes señalado, deviene contrario al artículo 41 constitucional por configurar una sanción confiscatoria. Además, dicho numeral regula una infracción previamente incorporada al numeral 4 del mismo artículo, que sanciona, precisamente, el incumplimiento de normas de control interno y de administración de personal, para lo cual prevé una multa equivalente al veinticinco por ciento (25%) del ciento por ciento (100%) del salario mensual. La duplicidad existente genera inseguridad jurídica que vulnera el artículo 2o constitucional, en tanto no

es factible distinguir en qué casos aplica uno u otro supuesto, quedando a discreción de la administración pública. Asimismo, la inclusión de la frase "*y Disposiciones legales*", que es lo que diferencia al numeral 18 impugnado del numeral 4, es vaga y carente de toda precisión, ante lo cual no debe obviarse que la esencia del poder sancionador del Estado es la legalidad que exige que la sanción se encuentre perfectamente delimitada. La infracción queda también comprendida en la regulación del numeral 26 del mismo artículo, en cuanto sanciona el incumplimiento de la Ley Orgánica del Presupuesto y demás normas presupuestarias vigentes. La inseguridad jurídica genera, a su vez, desigualdad, en tanto se posibilita que dos personas que han cometido la misma infracción sean sancionadas de manera distinta, dependiendo de la subjetividad, arbitrio, discreción o criterio de quien califique la falta, lo que se revela contario al artículo 4o de la Constitución. Solicitó que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

**II. TRÁMITE DE LA INCONSTITUCIONALIDAD**

No se decretó la suspensión provisional de las disposiciones cuestionadas. Se confirió audiencia por el plazo de quince días al Congreso de la República, al Ministerio de Finanzas Públicas, a la Contraloría General de Cuentas y al Ministerio Público. Oportunamente se señaló día y hora para la vista.

**III. RESUMEN DE LAS ALEGACIONES**

**A) El Congreso de la República, por medio de su Mandatario Judicial con Representación, Rudy Federico Escobar Villagrán,** argumentó: **a)** la regulación del artículo 80 *Bis* de la Ley Orgánica del Presupuesto no genera inseguridad jurídica ni vulnera la igualdad que consagra el artículo 4o constitucional; de igual forma, la norma en cuestión no es incompatible con el artículo 41 de la Constitución, pues la multa prevista, cuantificada de cinco mil a cien mil quetzales, no configura una cantidad fija, sino que debe determinarse dentro del parámetro establecido, atendiendo a la gravedad de la infracción cometida; **b)** el contenido del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas no vulnera el artículo 2o constitucional y tampoco conculca el derecho a la igualdad, pues no regula un trato diferenciado; y **c)** el referido artículo 39 no conculca el derecho de propiedad ni la prohibición de imponer multas confiscatorias. Solicitó que se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad planteada y se imponga multa a los abogados auxiliantes. **B) El Ministerio de Finanzas Públicas, por medio de su Mandatario Especial Judicial con Representación, Edvin Estuardo López Rodríguez,** señaló que la institución accionante no refiere argumentos ni razones que evidencien los motivos de su impugnación, por lo que el análisis pretendido deviene inviable en aplicación del criterio jurisprudencial que exige que en planteamientos de esta naturaleza se exprese una confrontación suficiente entre la norma que se objeta y las disposiciones constitucionales que se denuncian vulneradas. Agregó que el Congreso de la República, al emitir el Decreto 13-2013, dio cumplimiento a los artículos constitucionales que le confieren el ejercicio de la potestad legislativa, lo que determina que se trata de un cuerpo legal dotado de legitimidad formal y material. Por último, indicó que la accionante basa su planteamiento en una interpretación aislada del texto constitucional, obviando que la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad ha defendido una interpretación armónica, a fin de evitar la pugna entre normas constitucionales. Solicitó que se desestime la pretensión y se condene en costas a la entidad postulante. **C) La Contraloría General de Cuentas, por medio de su Mandatario Especial Judicial con Representación, Óscar Ruperto Cruz**

**Oliva,** señaló que el artículo 232 de la Constitución la define como entidad experta en la fiscalización de la hacienda pública, a la que compete el "control de cuentas", como lo denomina la doctrina del Derecho Administrativo, en forma independiente, descentralizada y autónoma; en tal sentido, es evidente que el legislador, al decretar las normas que se impugnan, pretendía desarrollar la normativa constitucional sobre la materia. Refirió que es necesario realizar un análisis que respete la función fiscalizadora que constitucionalmente le corresponde. Solicitó que se resuelva lo que en derecho corresponda. **D) El Ministerio Público** alegó que el planteamiento se basa en una interpretación exagerada de las normas cuestionadas, en tanto estas persiguen que el funcionario cumpla efectiva y responsablemente las actividades que le han sido asignadas. Argumentó que en el caso de quienes realizan sus funciones *ad honorem*, aunque la formal aceptación del cargo conlleva una responsabilidad, no estarían afectos a las sanciones determinadas con base en el salario mensual, por el hecho de no percibirlo. Indicó que el fin perseguido por el Organismo Legislativo, al emitir la normativa objetada, es de orden preventivo, a efecto de lograr el eficaz funcionamiento de las instituciones mediante el quehacer de funcionarios y empleados que si bien pueden ser sancionados, para ello habrá de respetarse el derecho de defensa y el debido proceso. Solicitó que se desestime la garantía, se condene en costas a la entidad postulante y se imponga multa a los abogados patrocinantes.

**IV. ALEGATOS EN EL DÍA DE LA VISTA**

**A) La institución accionante** replicó lo expuesto en su escrito inicial. Solicitó que se acoja el planteamiento. **B) El Congreso de la República** indicó reiterar lo expuesto en el escrito presentado en virtud de la audiencia concedida. Solicitó que se resuelva sin lugar la pretensión. **C) La Contraloría General de Cuentas** reiteró lo argumentado al evacuar la audiencia conferida. Solicitó que se resuelva lo que en derecho corresponda. **D) El Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio Público** replicaron lo indicado en los escritos presentados oportunamente. Solicitaron, respectivamente, que se desestime la inconstitucionalidad.

**CONSIDERANDO**

**-I-**

Es función esencial de la Corte de Constitucionalidad, la defensa del orden constitucional, estando instituida como el órgano competente para conocer de las impugnaciones promovidas contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general, objetadas total o parcialmente de inconstitucionalidad.

En su labor, el Tribunal, a efecto de hacer prevalecer la supremacía de la Constitución Política de la República como ley fundamental del ordenamiento jurídico guatemalteco, procede al estudio analítico respectivo, dirigido a determinar si la normativa que se impugna infringe o no las disposiciones de aquella. En tal sentido, solo de existir razones sólidas que demuestren en forma indubitable la transgresión al texto fundamental por contravención o inobservancia de los valores, derechos y demás preceptos que este reconoce, garantiza o dispone, deberá efectuarse la declaratoria respectiva, quedando sin vigencia la norma inconstitucional.

**-II-**

En el asunto que se resuelve, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, por medio del Presidente de su Comité Ejecutivo y Representante Legal, Dennis Juan Francisco Alonzo Mazariegos, cuestiona la constitucionalidad

de determinados preceptos normativos contenidos en los artículos 80 *Bis* de la Ley Orgánica del Presupuesto y 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

Como asunto previo al análisis comparativo pretendido entre las disposiciones objetadas y los preceptos constitucionales que se denuncian infringidos, es menester verificar el cumplimiento del requisito a que alude el artículo 135 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, consistente en la exigencia de expresar en forma razonada y clara los motivos jurídicos en que descansa la impugnación, requerimiento que es reiterado por el artículo 12, inciso f, del Acuerdo 1-2013 de la Corte de Constitucionalidad, *Disposiciones Reglamentarias y Complementarias a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad*, y que el Ministerio de Finanzas Públicas, en sus alegaciones, estima que no ha sido debidamente cumplido por la institución accionante.

Cabe acotar que el necesario cumplimiento del requisito apuntado, como el rigor que impera en su comprobación, se apoyan en la naturaleza misma de la garantía instada, en tanto solo de evidenciarse la inobservancia o tergiversación de las disposiciones constitucionales es dable declarar la nulidad de la regulación impugnada, de manera tal que los motivos que sustenten un pronunciamiento de esa envergadura han de encontrarse contenidos en las argumentaciones expresadas por quien impugna, estándole vedado al Tribunal Constitucional ejercer labor alguna dirigida a suplir dicho planteamiento, pues de hacerlo, además de poner en riesgo la imparcialidad que debe guiar su actuación, podría interferir indebidamente en las funciones que desde la Constitución le han sido conferidas a órganos específicos del poder público. Lo anterior, congruente con la jurisprudencia constitucional, fue considerado, entre otras, en sentencias de veintitrés de febrero de dos mil doce y once de diciembre de dos mil catorce, emitidas al resolver, respectivamente, los expedientes 3009-2011 y acumulados 2318-2013 y 2431-2013.

A su vez, el examen acerca del cumplimiento de la exigencia mencionada permite al Tribunal delimitar las materias específicas que han sido sometidas a discusión, determinando sobre qué versará el examen de constitucionalidad, en tanto se trate de disposiciones cuya impugnación se sustente en un razonamiento concreto que así lo permita.

Así las cosas, en cuanto al artículo 80 *Bis* de la Ley Orgánica del Presupuesto, la institución accionante objetó las frases "*por montos desde cinco mil Quetzales (Q5,000.00) hasta cien mil Quetzales (Q100,000.00)*" y "*considerando la gravedad por el perjuicio que haya causado, debiéndose desarrollar y clasificar este aspecto en el reglamento de esta Ley*". Para el efecto, denunció violación a los artículos 2o, 4o y 41 constitucionales, argumentando, entre otras cuestiones, lo siguiente: **a)** una multa que puede llegar hasta cien mil quetzales es notoriamente confiscatoria, pues rebasa la capacidad de pago de cualquier sujeto, en tanto el nivel de ingresos económicos de una persona promedio en Guatemala no va en el orden de la cifra citada; **b)** el precepto genera inseguridad jurídica al delegar en el reglamento el desarrollo y clasificación de la gravedad de las infracciones administrativas, quedando en manos de la administración pública, que es la autoridad sancionadora, la determinación de la multa; por el contrario, en el caso del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, ha sido el legislador quien ha fijado las sanciones y multas; **c)** existe duplicidad de faltas que conlleva inseguridad jurídica, pues la infracción a que alude el precepto objetado, referida al incumplimiento de las obligaciones que impone la Ley

dca.gob.gt

ASUNTOS JURÍDICOS RECOPILACIÓN DE LEYES CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS GUATEMALA, C. A.

Orgánica del Presupuesto, se encuentra regulada en el numeral 26 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, no pudiendo distinguirse qué casos serían sancionados a partir de cada una de dichas normas, lo que conlleva el riesgo de subjetividad y arbitrariedad de la administración pública; y **d)** la inseguridad jurídica acarrea desigualdad, pues podría darse el caso que dos funcionarios cometan la misma infracción y sean sancionadas de forma distinta.

Respecto del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, impugnó el numeral 18, la frase "*del 200%*" contenida, respectivamente, en los numerales 15, 16, 19, 21, 22, 23, 25 y 26, y la frase "*diez (10)*" del párrafo tercero. En tal sentido, alegó contravención a los artículos 2o, 4o, 39 y 41 de la Constitución, para lo cual, en esencia, expuso: **a)** al prever los numerales citados una multa que representa el doscientos por ciento (200%) del salario del infractor, se pone en riesgo su patrimonio y economía, y los de su familia, lo que revela el carácter confiscatorio de la regulación refutada, en tanto carece de razonabilidad y proporcionalidad, lo que deviene contrario al orden constitucional; **b)** la multa dispuesta rebasa la capacidad de pago del eventual infractor, comprometiendo su economía personal para que su producto pase a favor del Estado, lo que evidencia que se trata de una sanción confiscatoria, desproporcionada e irracional; **c)** al regular el párrafo tercero que para la imposición de sanciones por infracciones administrativas a quien no sea funcionario o empleado o que no perciba salario o sueldo del Estado, el salario que servirá de base para su cuantificación será el equivalente a diez (10) salarios mínimos, se eleva desmesuradamente la cuantía de la multa, haciéndola confiscatoria; en cuanto a los dirigentes deportivos, no existe base para afirmar que perciben mensualmente el equivalente a diez salarios mínimos, por lo que el legislador simplemente especula, dando lugar a una norma subjetiva, arbitraria e injusticia; **d)** la sanción prevista en el párrafo tercero sería pagada con el peculio generado por la actividad económica particular del infractor, creando la normativa una ficción legal para estimar un sueldo irreal con el único fin de sancionar, lo que deviene irracional y genera un daño irreparable para el dirigente deportivo y, a su vez, al sistema del deporte federado; resulta contradictorio, carente de razonabilidad y lesivo al derecho a la propiedad privada que no gozar de sueldo público sea la condición para ser multado con mayor intensidad; **e)** el citado párrafo tercero genera desigualdad, pues existiendo igualdad de circunstancias en cuanto a la actividad y obligaciones de los funcionarios asalariados y quienes actúan *ad honorem*, se regula un trato distinto sin razón suficiente; en todo caso, en aplicación analógica del principio constitucional que indica que "*quien gana más paga más, quien gana menos paga menos*", habría que sostener que "*quien no gana, paga lo mínimo*"; **f)** el párrafo de mérito, dada la vaguedad de su redacción, haría dudar acerca del monto del salario mínimo aplicable, lo que atenta contra la seguridad jurídica, situación que hace necesario emitir una sentencia interpretativa; **g)** el numeral 18, además de incorporar una multa confiscatoria, regula una infracción previamente incorporada al numeral 4 del mismo artículo, con lo que existe duplicidad que genera inseguridad jurídica y desigualdad, pues no es factible distinguir en qué casos aplica uno u otro supuesto, quedando a discreción de la administración pública; y **h)** la inclusión de la frase "*y Disposiciones legales*" en el referido numeral 18 resulta vaga y carente de toda precisión, obviando la legalidad que informa al poder sancionador del Estado, aunado a que la infracción queda también comprendida en la regulación del

numeral 26 del mismo artículo, en contravención a la seguridad jurídica que la Constitución garantiza.

En congruencia con lo anterior, es evidente que la entidad solicitante ha expresado el razonamiento necesario para efectuar el estudio requerido en planteamientos de esta naturaleza, siendo viable adentrarse en el análisis de fondo pretendido.

-III-

Al proceder al examen requerido, se advierte que el planteamiento destaca continuamente, como fundamento de la impugnación en lo que concierne a los dos artículos cuestionados, que las multas previstas en estos resultan confiscatorias, concluyendo que se infringe el artículo 41 constitucional que en su texto dispone: "*Se prohíbe la confiscación de bienes y la imposición de multas confiscatorias.*" De esa cuenta, es con relación a este primer argumento que versará el examen requerido.

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

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

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

*conducen* [a] *los inocentes mismos a la desesperada necesidad de cometer los delitos.*"

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

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

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

No obstante, en sentencia de trece de octubre de dos mil tres, expediente 368-2002, se reconoció el alcance de la imposibilidad de imponer mutas confiscatorias más allá del ámbito propio de los tributos; en efecto, al examinarse la

constitucionalidad de determinadas multas por infracciones administrativas en materia de tránsito, se estimó: "*Si bien alguna parte de la doctrina tributaria y los conceptos de los diccionarios de la materia jurídica, incluyen a las tarifas y a las tasas dentro del ámbito de los tributos, el Código Tributario de Guatemala (Decreto 6-91 del Congreso de la República), incluye como numerus clausus que los tributos son los impuestos, los arbitrios, contribuciones especiales y contribuciones por mejoras; por ende, la confrontación de las tarifas y las multas que se atacan, no puede hacerse en relación a la materia impositiva regulada en la Constitución como lo son: la prohibición de imponer multas que excedan el valor del impuesto omitido a que se refiere el artículo 41 constitucional. Ahora bien,* ***respecto a la prohibición de imponer multas confiscatorias, que no está prevista solo para la materia tributaria,*** *como en los otros dos supuestos, sí es procedente hacer el análisis pedido, el cual efectuado, permite a esta Corte advertir que la multa prevista para imponer en caso se incurra en la falta administrativa de estacionar un vehículo en lugar prohibido que es a lo equivale el aparcamiento sin pago de la tarifa establecida, guarda una relación de proporcionalidad respecto de las infracciones sancionadas, teniendo, además, un carácter técnico, porque este tipo de sanciones a veces resultan irrisorias por la pérdida de valor adquisitivo de la moneda o porque la pretensión de que la multa sea menos del equivalente de la tarifa omitida, tendría como resultado que la sanción no fuera disuasoria y, por ende, promoviera la comisión de las faltas de estacionamiento en lugar prohibido, en lugar de ir eliminando tales conductas. Por ello no se dan las violaciones al artículo 41 de la Constitución Política que los accionantes señalaron.*" El resaltado no aparece en el texto transcrito.

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

En lo que respecta al Derecho Tributario, la prohibición se relaciona íntimamente con el principio de capacidad de pago, como lo reflejan el artículo 243 constitucional y la sentencia del expediente 1783-2007, antes citada. Por su parte, en el campo del poder punitivo estatal, la situación no se avizora con tanta claridad; así, la sentencia del expediente 368-2002, transcrita en su parte conducente, para descartar el carácter confiscatorio de la multa incluida en la regulación objetada reconduce el examen a evidenciar la proporcionalidad existente entre infracción y sanción, derivándose que es a partir de este último concepto que se determina el cumplimiento del mandato del artículo 41 constitucional.

Con todo, es preciso definir los alcances de la prohibición para cada ámbito. En tal sentido, en el Derecho Tributario el principio constitucional de capacidad de pago es el que provee el límite material y el parámetro que el legislador está obligado a observar, en tanto el fin del ejercicio del poder tributario es la obtención de los recursos necesarios para que el Estado cumpla los fines que le son propios (artículos 135, inciso d, constitucional y 9 del Código Tributario). Por su parte, el *ius puniendi* se dirige a la protección de valores e intereses de importancia para la sociedad, es decir, la tutela de determinados bienes jurídicos, como se anotó en sentencia de cuatro de octubre de dos mil once, expediente 4274-2009: "[...] *no pasa desapercibido para esta Corte que en un Estado democrático, conforme a la*

dca.gob.gt dca.gob.gt dca.gob.gt

CORTE SERVICIOS JURÍDICOS RECOPILACIÓN DE LEYES ENTAS GUATEMALA, C. A.

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

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

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

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

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

De esa cuenta, deviene inviable el análisis de las denuncias de inconstitucionalidad que, referidas al presunto carácter confiscatorio de las multas previstas en la regulación legal cuestionada (tanto respecto del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas como del artículo 80 *Bis* de la Ley Orgánica del Presupuesto), se apoyan en que dicha normativa rebasa "*la capacidad de pago*" del eventual infractor (páginas dieciséis y treinta y siete del escrito de interposición, respectivamente), en tanto el argumento aduce vulnerado un principio propio del Derecho Tributario, invocado por la accionante como límite a la potestad punitiva estatal, siendo ámbitos que persiguen fines distintos y que, por ende, no comparten en su configuración legislativa tal elemento.

En todo caso, en lo que al *ius puniendi* se refiere, la capacidad económica del infractor será relevante al momento de la imposición de la sanción en el caso concreto, para lo cual, por lo general, el legislador prevé parámetros mínimos y máximos dentro de los cuales la autoridad correspondiente habrá de determinar el

monto de la pena o sanción a imponer, ponderando para ello, precisamente, la situación específica del penado (por ejemplo, el artículo 53 del Código Penal dispone: "*La multa tiene carácter personal y será determinada de acuerdo con la capacidad económica del reo; su salario, su sueldo o renta que perciba; su aptitud para el trabajo, o capacidad de producción; cargas familiares debidamente comprobadas y las demás circunstancias que indiquen su situación económica.*"). Incluso, en orden a la capacidad económica del penado, la ley prevé opciones para hacer efectiva la sanción, autorizando al juez para que, de acuerdo a las condiciones específicas del condenado, acceda al pago de la multa por amortizaciones periódicas (artículo 54 del Código Penal).

En lo que atañe al resto de argumentos que fundan la denuncia de vulneración al artículo 41 de la ley fundamental, cabe acotar que la solicitante sustenta la inconstitucionalidad del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, entre otros, en dos aspectos específicos a saber: **a)** en cuanto a la frase "*del 200%*" contenida, respectivamente, en los numerales 15, 16, 19, 21, 22, 23, 25 y 26, aduce que la regulación afecta los derechos básicos de los sujetos pasivos de la sanción, pues el salario es "*la única fuente de ingresos*" de estos y sus familias (página catorce); y **b)** con relación al párrafo tercero, señala que su regulación, al prever para quienes no perciben salario del Estado que el parámetro determinante para imponer la sanción será el equivalente a diez (10) salarios mínimos, tiene un alcance confiscatorio que se deriva de que no existe base para afirmar que los dirigentes deportivos, quienes actúan *ad honorem*, perciben mensualmente el equivalente a diez (10) salarios mínimos; asimismo, indica que la sanción, en realidad, sería pagada con el producto de la actividad económica particular del infractor, creando la regulación una ficción legal para estimar un sueldo irreal con el único fin de sancionar (páginas veinticuatro y siguientes).

En tal sentido, reiterando que el fin del ejercicio del poder punitivo del Estado es eminentemente preventivo, se aprecia que el argumento se reconduce a cuestionar la constitucionalidad de los preceptos en mención ante la falta de capacidad económica del eventual infractor para pagar la multa, lo que se deduce de la referencia a "*la única fuente de ingresos del infractor*" y al "*supuesto sueldo*" cuantificado a partir de una "*ficción legal*", así como de la mención expresa de que los ingresos necesarios para hacer frente a la sanción se originarían, para el caso de quienes actúan *ad honorem*, de una actividad "*fuera del servicio público*". A ese respecto, cabe referir que el fin preventivo de la norma sancionatoria que establece una multa no guarda relación, por ser ajeno a aquel objetivo, con el origen de los fondos que eventualmente emplee el sancionado para hacerla efectiva. De esa cuenta, no encuentra cabida, dentro de los límites constitucionales a la potestad punitiva del Estado, la exigencia de que la fuente de los recursos económicos con que el penado afronte una futura e incierta sanción pecuniaria sea de actividades propias, o, incluso, que exista congruencia entre el monto de la multa y la realidad de sus ingresos, en tanto ello, además de no ser previsible desde la función legislativa para cada caso concreto en que habría de aplicarse la norma, no se correlaciona con el específico fin preventivo que persigue la sanción (por consiguiente, resulta infundado el argumento de la accionante en cuanto a que es "*la capacidad de pago de las personas* [...] *el parámetro en que debe basarse cualquier multa*", página dieciséis). En todo caso, como antes se indicó, sería en la aplicación en el caso concreto de la multa que la autoridad competente habrá de ponderar la situación económica de quien resulte condenado a su pago.

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

En tal sentido, el parámetro de proporcionalidad de la sanción, cuya inobservancia denuncia la accionante respecto del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, en cuanto a los numerales 15, 16, 19, 21, 22, 23, 25 y 26, y el párrafo tercero en la frase "*diez (10)*", sí es factible de ser analizado en el asunto bajo juzgamiento. En esencia, la entidad postulante, para fundar su denuncia en cuanto a los numerales en mención, se refiere a que las multas previstas "*no tienen una adecuada razonabilidad en su determinación cuantitativa, que es un elemento obligatorio para cualquier norma legal que imponga sanciones administrativas pecuniarias, pues solo existiendo tal razonabilidad se es congruente y compatible con el precepto constitucional*" (página doce), al "*ejercicio razonable de la función legislativa*" (página trece), a que "*las multas deben ser congruentes y no exceder de un monto razonable para cumplir su fin propio*" (página trece) y a que "*falta razonabilidad en la ley para haber fijado la multa por una conducta de omisión*" (página veintiuno). Asimismo, en lo que respecta al párrafo tercero del artículo de mérito, invoca la "*falta de razonabilidad de la norma, de contradicción y abuso del medio que escoge el legislador*" (página veinticinco) y "*la desproporción de la multa*" (página veinticinco), agregando que la sanción "*excede el límite que razonablemente puede admitirse como posible de un régimen democrático de gobierno*" (página veintiséis) y que "*debe existir una razonabilidad en las sanciones pecuniarias*" (página veintisiete). Como cabe apreciar, la Institución accionante reconduce la denuncia de falta de proporcionalidad en las sanciones impuestas al canon de razonabilidad, lo que guarda congruencia con lo considerado en la citada sentencia de cuatro de octubre de dos mil once, expediente 4274-2009, en la que se afirmó que la proporcionalidad de la pena configura un "*elemento controlable desde la perspectiva de la razonabilidad*".

Pues bien, identificado el parámetro que será objeto de control constitucional, es necesario indagar acerca del método que se impone en esta materia. En cuanto a ello, no puede obviarse que la decisión acerca de la importancia social que se atribuye a una determinada acción u omisión, en orden a su afectación a un específico bien jurídico tutelado de relevancia para la comunidad, corresponde con exclusividad al Organismo Legislativo, en cuanto ha sido a este al que el artículo 17 de la Constitución ha delegado la configuración normativa de la política criminal del Estado. En tal sentido se pronunció la Corte en la citada sentencia de

cuatro de octubre de dos mil once: "[...] *en el contexto de la política criminal del Estado, el Congreso de la República es el órgano competente para tipificar las acciones u omisiones que deben ser perseguidas y reprimidas en el orden penal por atentar contra valores superiores de la comunidad. Así las cosas, en principio, cabe acotar que no es dable a otro órgano inmiscuirse en la función que, con exclusividad, compete al Congreso de la República en la tipificación de los ilícitos penales.*" De esa cuenta, no es dable a la justicia constitucional ponderar la pertinencia, oportunidad o conveniencia, desde la perspectiva política, de la protección de un determinado bien jurídico mediante el *ius puniendi*, ni la consecuencia que en razón de la importancia social y gravedad de su lesión resultaría adecuada, pues de hacerlo se suplantaría en su función al legislador (es lo que en la doctrina de la interpretación constitucional se conoce como "*corrección funcional*").

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

Sobre el control de razonabilidad y sus alcances en sede constitucional, en sentencia de veintidós de febrero de dos mil once, expediente 2953-2009, la Corte consideró: "*Si bien la Constitución guatemalteca no prohíbe expresamente –como sí lo hace, por ejemplo, la Constitución Española en su artículo 9.3– la arbitrariedad de los poderes públicos –la que sí se veda en cuanto a la actuación personal de los diputados al Congreso de la República, artículo 161 de la Constitución guatemalteca–, tal mandato se entiende comprendido, implícitamente, en la forma republicana, democrática y representativa de Gobierno (artículos 140, 141, 152 y 281 constitucionales), en la supremacía de las normas constitucionales (artículos 44, 175 y 204), en la separación y distribución de las funciones del Estado (artículo 141), en el principio de legalidad que rige a la actuación administrativa (artículo 154), en el imperio de la ley y su carácter no retroactivo (artículos 15 y 153), en la responsabilidad en el ejercicio de la función pública (artículo 155), en la no obligatoriedad de acatar órdenes ilegales (artículo 156) y, finalmente, en los deberes primordiales del Estado, el que debe garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona (artículos 2o), es decir, el goce de sus derechos y libertades (artículos 138 y 140), estando obligado a dirigir todas sus acciones y decisiones a la realización del bien común (artículo 1o.). En otras palabras, si el modelo de Estado que configura la Constitución Política de la República de Guatemala es congruente con los presupuestos, ideales, principios*

ASUNTOS JURÍDICOS RECOPILACIÓN DE LEYES

*y valores del Estado constitucional y democrático de Derecho –como cabe deducir del contenido del Preámbulo de la Constitución–, entonces no es factible admitir o tolerar, bajo ninguna circunstancia, la arbitrariedad, el exceso, el capricho o el abuso en el desempeño de la función pública. Pues bien, afirmando la imposibilidad de que las potestades estatales sean ejercidas arbitrariamente, es menester que, para la consecución del modelo de Estado pretendido por las normas constitucionales, exista un control que sin suplantar o sustituir en su quehacer a los órganos públicos determine con un criterio objetivo, independiente e imparcial, si estos, en su actividad y funcionamiento, incurren en arbitrariedad. [...] en lo que respecta a las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general, es a la Corte de Constitucionalidad a la que, por mandato del artículo 267 del texto fundamental, corresponde el control de constitucionalidad y, como elemento de este, el control de la razonabilidad en el ejercicio de la potestad legislativa, reglamentaria o reguladora, según sea el caso. Ahora bien, en su labor de control, la Corte es la primera obligada a defender el orden constitucional (artículo 268 de la norma suprema), por lo que, respetando las potestades y atribuciones confiadas por el poder constituyente a los distintos órganos constituidos, le está vedado arrogarse el desempeño de las funciones a estos delegadas y, menos aun, desconocer los principios que informan al régimen democrático de Derecho que la Constitución aspira a realizar. Así, tratándose de una norma emanada del Poder Legislativo (como acontece en el proceso que ahora se resuelve), el control de razonabilidad no puede ser tal que consienta la suplantación de la labor que le es propia al Congreso de la República, de manera que, lejos de prescribir cuál debe ser el contenido, el objeto o los alcances de las leyes que aquel decreta, reforma o deroga (artículos 157 y 171, inciso a), compete al Tribunal Constitucional únicamente dilucidar si la potestad legislativa ha sido o no ejercida alejada de toda arbitrariedad, es decir, si existe o no base razonable, en orden a los valores, principios y derechos que propugna la Constitución, que justifique la regulación contenida en el precepto legal que se reputa contraria a sus mandatos."* Criterio reiterado, entre otras, en sentencia de doce de noviembre de dos mil trece, expedientes acumulados 1079-2011, 2858-2011, 2859-2011, 2860-2011, 2861-2011 y 2863-2011.

En ese orden de ideas, reiterando que compete al Poder Legislativo decidir en abstracto el nivel y grado de protección idóneo y efectivo para los distintos bienes jurídicos de trascendencia social, la proporcionalidad de la sanción prevista para cada una de las conductas prohibidas no puede ser apreciada sino de acuerdo a los parámetros que el propio legislador ha determinado (en orden a las infracciones y sanciones específicas que tipifica), siendo del contexto de la

regulación que para tales efectos haya aprobado que se deriva, en lo pertinente, la noción de razonabilidad que debería guiar su labor. En otras palabras, la razonabilidad y proporcionalidad exigidas entre sanción y conducta prohibida ha de dotar de coherencia a la normativa aprobada, de forma que es el mismo legislador quien, en abstracto, denota cuál es la importancia social que corresponde a una particular conducta prohibida, por su grado de afectación al bien jurídico tutelado de que se trate, siendo este el parámetro que habrá de guiar al conjunto de infracciones tipificadas y sanciones previstas (vale anotar que la Corte se refirió a este método, sin aplicarlo por no ser útil para dar solución al conflicto discutido en su oportunidad, en sentencia de veintinueve de agosto de dos mil, expediente 787-2000). En suma, el control constitucional acerca de la proporcionalidad de las sanciones previstas se limitará a ponderar el grado y afectación de las sanciones reguladas para infracciones análogas por su gravedad e incidencia, a partir de las cuales sería factible distinguir la importancia social que el legislador identifica y, con ello, la consecuencia que para situaciones similares resultaría proporcionada y razonable desde la particular perspectiva legislativa.

En cuanto a la materia bajo análisis, cabe referir, conforme a lo considerado en la sentencia de diez de diciembre de dos mil ocho, expedientes acumulados 3171-2006 y 3221-2006, que el bien jurídico tutelado en el caso del Derecho Administrativo sancionador corresponde, en términos generales, con el "*correcto desempeño de la función administrativa*". A partir de ello, cabe hacer cita de las otras infracciones tipificadas en los numerales no impugnados del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas: "*1. Falta de arqueos sorpresivos de fondos y valores. El equivalente al 25% del 100% de su salario mensual. 2. Incumplimiento de recomendaciones realizadas en auditorías anteriores. El equivalente al 25% del 100% de su salario mensual. 3. Falta de manuales de funciones y responsabilidades, de clases de puestos y de normas y procedimientos. El equivalente al 25% del 100% de su salario mensual. 4. Incumplimiento a normas de control interno y de administración de personal. El equivalente al 25% del 100% de su salario mensual. 5. Falta de control previo a la ejecución de inversiones. El equivalente al 25% del 100% de su salario mensual. 6. Falta de presentación del informe de Ejecución de la Inversión. El equivalente al 25% del 100% de su salario mensual. 7. Incumplimiento a normas establecidas para la creación y manejo de fondos fijos rotativos y de caja chica. El equivalente al 25% del 100% de su salario mensual. 8. Uso excesivo de efectivo para pagos. El equivalente al 25% del 100% de su salario mensual. 9. Falta de aplicación de*

*los clasificadores presupuestarios establecidos en la Ley. El 25% del 100% de su salario mensual. 10. Falta de conciliaciones de saldos. El equivalente al 50% del 100% de su salario mensual. 11. Atraso en las conciliaciones bancarias. El 25% del 100% de su salario mensual. 12. Incumplimiento en la rendición de cuentas. El equivalente al 100% de su salario mensual. 13. Falta de registro y control presupuestario. El equivalente al 100% de su salario mensual. 14. Falta de separación de funciones incompatibles. El equivalente al 100% de su salario mensual.* [...] *17. Falta de realización de depósitos inmediatos e íntegros de los ingresos. El equivalente del 200% del 100% de su salario mensual.* [...] *20. Falta de control interno. El equivalente del 200% del 100% de su salario mensual.* [...] *24. Incumplimiento de normas de calidad del gasto. El equivalente al 25% del 100% de su salario mensual.* [...]."

El análisis acerca de las infracciones transcritas y sus respectivas sanciones permite apreciar que, en lo posible, el legislador enumera las conductas prohibidas en orden a su gravedad y afectación al correcto desempeño de la función administrativa, concretamente a la función fiscalizadora a cargo de la Contraloría General de Cuentas; lo anterior se afirma, especialmente, por el monto de las sanciones reguladas, que va del veinticinco por ciento (25%) del salario del infractor (numerales del 1 al 9), pasando al cincuenta por ciento (50%, numeral 10), luego al ciento por ciento (100%, numerales del 12 al 14), y finaliza con el doscientos por ciento (200%, numerales del 15 en adelante, entre los que se encuentran los específicamente impugnados).

Por consiguiente, resulta necesario examinar las distintas sanciones cuya constitucionalidad cuestiona la institución solicitante, en correlación con la gravedad de la infracción tipificada, lo que se efectúa de la manera siguiente:

**a)** El legislador regula, como conductas sancionadas con el equivalente del ciento por ciento (100%) del salario mensual, entre otras, el incumplimiento en la rendición de cuentas (numeral 12) y la falta de registro y control presupuestario (numeral 13). Tales conductas prohibidas se aprecian de suma importancia en el caso que se resuelve, derivado de que, de acuerdo al monto de las sanciones previstas, configurarían, desde la perspectiva legislativa, un grado de afectación al bien jurídico tutelado inmediato inferior al propio de los numerales cuestionados.

**b)** En cuanto a la rendición de cuentas (numeral 12), su exigencia, además de derivar del taxativo mandato constitucional (artículo 241), viene dada por el artículo 4 de la Ley Orgánica del Presupuesto; se trata de una etapa del proceso presupuestario que se dirige a verificar "*la transparencia, eficiencia, eficacia y racionalidad económica*" (artículo 7 *Bis*), de donde deriva su carácter esencial para hacer efectiva la fiscalización a cargo de la Contraloría General de Cuentas (artículo 232 constitucional).

CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS RECOPILACIÓN DE LEYES GUATEMALA, C. A.

**c)** Por su parte, el registro y control presupuestario (numeral 13) configura una de las primeras exigencias impuestas en materia presupuestaria, según dispone el artículo 16 de la Ley Orgánica del Presupuesto, constituyendo un elemento de primer orden para "*satisfacer las necesidades de información destinadas a apoyar el proceso de toma de decisiones en la administración y el ejercicio del control, así como para informar a terceros y a la comunidad sobre la marcha de la gestión pública*" (artículo 48); por ende, el registro y control presupuestario también resulta relevante para asegurar las tareas de fiscalización de la Contraloría General de Cuentas, siendo por ello que una de las atribuciones de dicho órgano es, precisamente, verificar que quienes se encuentran sujetos a su control cumplan las exigencias legales en materia de registro (inciso x del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas).

**d)** Ambas infracciones: incumplimiento en la rendición de cuentas y falta de registro y control presupuestario, numerales 12 y 13, revelan graves contravenciones al orden administrativo aplicable en materia de administración de los recursos públicos, que de consumarse impiden el eficaz y adecuado control que constitucional y legalmente compete a la Contraloría General de Cuentas en dicho ámbito.

**e)** El numeral 15 tipifica: "*Pérdida o extravío de formularios oficiales. El equivalente del 200% del 100% de su salario mensual.*" Si bien se trata de una infracción que perjudica la correcta fiscalización a cargo de la Contraloría, no se evidencia que dicha contravención administrativa revele mayor gravedad a las contenidas en los numerales 12 y 13, pudiendo incluso equipararse, en lo posible, a la falta de registro y control presupuestario, por lo que es concluyente la falta de proporcionalidad de la sanción prevista, en cuanto regula una multa equivalente al doscientos por ciento (200%) del salario del infractor, frente al ciento por ciento (100%) de aquellas otras infracciones.

**f)** El numeral 16 regula: *"Falta de documentos de respaldo. El equivalente del 200% del 100% de su salario mensual."* Tampoco en este caso se pone de manifiesto la razonabilidad en el ejercicio de la potestad legislativa, por cuanto la falta de documentos de respaldo se equipara, en su gravedad, a la falta de registro y control presupuestario, por lo que es evidente la desproporción de la sanción.

**g)** El numeral 19 establece: "*Utilización de formularios no autorizados. El equivalente del 200% del 100% de su salario mensual.*" Por igual, la infracción no se revela de mayor gravedad, en su afectación al bien jurídico tutelado, respecto

de la falta de registro y control presupuestario, al punto que podría resultar de análoga transcendencia o, incluso menor, a la contenida en el numeral 13, por lo que la sanción prevista también se estima carente de proporcionalidad.

**h)** El numeral 21 dispone: "*Falta de registro o atraso en los registros para el control de inventarios y almacén. El equivalente del 200% del 100% de su salario mensual.*" La infracción se refiere a la falta de registro en un ámbito específico de la administración, el concerniente a inventarios y almacén. Por su propia naturaleza, la contravención tipificada tendría la misma gravedad que la del numeral 13 que sanciona, en términos generales, la falta de registro y control presupuestario; por ende, la multa deviene desproporcionada.

**i)** El numeral 22 regula: "*Falta de una* [sic] *adecuado registro y resguardo de la documentación de respaldo de operaciones financieras y administrativas. El equivalente del 200% del 100% de su salario mensual.*" Al igual que el numeral anterior, la infracción concierne a la falta de registro en un ámbito concreto, a lo que se suma la falta de resguardo de documentación de respaldo. En cualquier caso, la infracción se revela de igual gravedad a la del numeral 13, por lo que no existe razonabilidad en el aumento de la multa prevista.

**j)** El numeral 23 tipifica: "*Falta de presentación de la liquidación del presupuesto en la fecha establecida en la Ley. El equivalente del 200% del 100% de su salario mensual.*" La contravención alude a una fase concreta en la rendición de cuentas, por lo que se evidencia de igual importancia a la del numeral 12 que sanciona el incumplimiento, en términos generales, de dicha obligación, por lo que deviene desproporcionado regular el doble de la multa prevista para este último.

**k)** El numeral 25 norma: "*No utilizar los sistemas informáticos y demás herramientas de control de contrataciones, formulación y ejecución presupuestaria que a nivel de Estado establezca el órgano rector de control presupuestario. El equivalente del 200% del 100% de su salario mensual.*" La infracción es, en esencia, la misma prevista en el numeral 13, en cuanto sanciona la falta de registro y control presupuestario, con la especificidad de referirse a sistemas informáticos y herramientas análogas de control; en tal sentido, se evidencia desproporcionada la sanción prevista en comparación con la correspondiente para aquella infracción.

**l)** El numeral 26 establece: "*Falta por incumplimiento de la Ley Orgánica de Presupuesto y normas presupuestarias vigentes. El equivalente del 200% del 100% de su salario mensual.*" En términos generales, la infracción tipificada es de igual gravedad a las recogidas en los numerales 12 y 13, en tanto ambas sancionan, por igual, incumplimientos a la Ley Orgánica del Presupuesto; en todo

caso, revelando la misma gravedad de aquellas, la infracción del numeral bajo estudio habría de aplicarse a contravenciones no incluidas específicamente en el resto de la normativa, siendo concluyente que no existe razonabilidad en el aumento de la sanción prevista.

Por consiguiente, dada la falta de proporcionalidad de las sanciones dispuestas por el legislador para las infracciones administrativas tipificadas en los numerales 15, 16, 19, 21, 22, 23, 25 y 26 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, deviene inconstitucional la frase "*del 200%*" contenida, respectivamente, en cada uno de estos; de esa cuenta, conforme al texto normativo de cada uno de los numerales citados, la sanción imponible, como efecto de la sentencia que se emite, sería del ciento por ciento (100%) del salario mensual, lo que guarda relación y se evidencia razonable desde la perspectiva legislativa, en tanto ha sido la sanción prevista para las contravenciones administrativas contenidas en los numerales 12 y 13, que han servido de parámetro para el examen efectuado.

**-IV-**

Por su parte, el párrafo tercero del citado artículo 39, también impugnado, dispone: "*Para las personas sujetas al control y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que no sean funcionarios o empleados públicos o que no perciban salario o sueldo del Estado, cada salario expresado como sanción en el presente artículo será equivalente a diez (10) salarios mínimos.*" Para el efecto, la denuncia de falta de proporcionalidad de la multa impuesta se apoya en el argumento relativo a que se eleva desmesuradamente la cuantía de la multa, aunado a que se alega contravención a la igualdad que consagra el artículo 4o constitucional, señalando la accionante que en aplicación analógica del principio que indica que "*quien gana más paga más, quien gana menos paga menos*", habría que sostener que "*quien no gana, paga lo mínimo*".

En principio, el análisis realizado con anterioridad no deviene aplicable en el caso del párrafo cuestionado, en tanto la regulación en uno y otro ámbito se dirige a sujetos distintos: quienes reciben un salario mensual y quienes no; conforme a ello, resultaría inviable ponderar la razonabilidad de la sanción en comparación con aquellas previstas en los numerales precedentes, pues en el caso del último párrafo del citado artículo 39, la consideración del legislador se centra en la situación de quien, estando obligado por la normativa y exigencias en materia presupuestaria, no percibe salario o sueldo específico del erario público, siendo este el elemento diferenciante.

En ese sentido, afirma la postulante que no existe razón suficiente que determine la regulación de un trato diferenciado, pues entre quienes ejercen sus funciones *ad honorem* y quienes perciben un salario existe igualdad de circunstancias en cuanto a actividad y obligaciones. Ante ello, vale acotar que la circunstancia de percibir o no sueldo de las arcas públicas es, precisamente, el elemento diferenciante que toma en cuenta el legislador, y que justifica razonablemente su proceder, para definir las sanciones aplicables a unos y otros. De ahí que la normativa, con el afán de no entorpecer la eficacia, por inaplicación a quienes no cobran un salario público, de las contravenciones tipificadas (lo que haría inalcanzable el fin preventivo perseguido), dispone una forma concreta de determinación de la sanción, cuantificada en razón de la suma equivalente a salarios mínimos, cuyo monto habría de calcularse conforme a los porcentajes previstos en los numerales del 1 al 26. Por ende, no se aprecia la desigualdad denunciada.

Ahora bien, pretender que sea la justicia constitucional la que disponga cuánto debería ser el monto de la sanción aplicable (si diez salarios mínimos, como se regula actualmente, o uno, que es lo que acontecería de acogerse la pretensión) conllevaría, en realidad, suplantar en su función al legislador; en todo caso, no pasa desapercibido para la Corte que la cantidad resultante de la suma de diez salarios mínimos (que para el año en curso redondea los dos mil trescientos quetzales mensuales), equivale a un monto total que correspondería a determinados cargos de gestión y delegación en la administración pública, es decir, funcionarios o empleados públicos que bien podrían estar bajo el control y dirección de quienes ejercen sus actividades *ad honorem* –*v.gr.* determinados cargos públicos remunerados en la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, que es, precisamente, el supuesto invocado por la accionante; para el efecto, basta consultar la información pública de oficio incluida en el sitio *web* de dicha entidad, lo que la Corte realiza de acuerdo a la facultad conferida por el artículo 143 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad–. Esta sola situación denota la razonabilidad de la cuantía dispuesta para el cálculo de la sanción a imponer, en tanto no se cumpliría el fin preventivo de la norma si, a la postre, para quienes ejercen funciones de dirección se prevé una sanción menor que para quienes se encuentran bajo su control y coordinación; por ende, la pretensión de que la multa imponible sea la mínima en el caso de quienes no perciben salario o sueldo del presupuesto público no solo carece de fundamento, sino que podría hacer ineficaz el ejercicio de la potestad punitiva del Estado.

Como argumento adicional, la solicitante indica que lo considerado por la Corte en la sentencia de catorce de agosto de dos mil doce, expediente 2729-2011, determina la inconstitucionalidad de la multa prevista en la normativa cuestionada;

DIRECCIÓN ASUNTOS JURÍDICOS RECOPILACIÓN DE LEYES CONTRALORÍA GENERAL GUATEMALA, C. A.

al respecto, en el fallo señalado, la Corte acogió la impugnación efectuada respecto del artículo 100 del Código de Notariado, en cuanto disponía, como sanción por el incumplimiento de determinadas obligaciones notariales, el equivalente al ciento por ciento (100%) de los honorarios fijados conforme al arancel aplicable. En dicha oportunidad, la sentencia estimatoria se fundó, específicamente, en la falta de seguridad jurídica, sustentada en la carencia de proporcionalidad y razonabilidad, de la forma de determinación del monto de la sanción, dados los distintos resultados que podrían sobrevenir ante la variedad de actos de la práctica notarial, para lo cual se consideró: "[...] *el monto total por el que puede imponerse multa por el incumplimiento aludido en el primer párrafo del artículo 100 del Código de Notariado,* ***ya no constituye una cantidad previamente determinada por el legislador,*** *y únicamente sería determinable tal cantidad en el evento de que la omisión en la remisión de un testimonio especial fuese la omisión de remitir uno de aquellos testimonios por el que se reprodujera fielmente un instrumento público contentivo de un negocio jurídico de valor determinado* [...]. *Es evidente que lo anterior no ocurre en asuntos de valor indeterminado, por la variabilidad que en la determinación del cobro se indica en los numerales 1) y 4) del artículo 109 antes citado.* ***Esa diferencia de tratamiento en cuanto a la determinación del monto de la multa no encuentra una explicación razonable, a la luz de la razón práctica.*** [...] *A la premisa anterior abona el hecho de que aunque las omisiones sancionadas en la norma impugnada sí están plenamente determinadas* [...] *aquella determinación quedaría en algunos casos al libre albedrío del funcionario a quien se le facultó en la norma para imponer la multa, lo cual posibilitaría el incurrirse en arbitrariedad por parte de este último,* ***en detrimento de la razonabilidad y la seguridad jurídica*** *que deben estar insitas en toda norma con contenido sancionatorio. Un símil evidencia esto último al indicarse que en igual omisión incurre tanto el notario que deja de remitir el testimonio especial de una escritura pública de identificación de persona como el notario que también omite remitir testimonio especial de una escritura pública constitutiva de sociedad (por mencionar únicamente dos ejemplos). Sin embargo,* ***al ser igual la infracción incurrida, el monto de la sanción a imponer podía ser diferente,*** *ya que tal monto únicamente sería determinable al libre albedrío del Director del Archivo General de Protocolos,* [...]. [...] *Se evidencia aún más la falta de proporcionalidad y razonabilidad de la forma de determinación del monto de la multa a imponerse en el evento de que no hubiese acaecido el caso hipotético precedentemente indicado, pues si la prestación del servicio profesional no se cobró conforme al*

*arancel contenido en el Título XV del Código de Notariado, sino en una cantidad menor –lo cual es admitido de acuerdo con estipulaciones contractuales celebradas con fundamento en lo previsto en el artículo 106 del citado cuerpo legal– el monto de la multa podría abarcar no solo los honorarios profesionales legítimamente devengados por la prestación de servicios notariales, sino, además, una parte del haber patrimonial del notario, quien tendría que disponer de esa parte para pagar el monto total de la multa, si tal monto es fijado de acuerdo con la regla de determinación establecida en el primer párrafo del artículo 100 del Código de Notariado, por la reforma que de dicho artículo se realizara por medio de la norma impugnada. En ese sentido, es evidente que existe entonces un tratamiento desigual para la determinación del monto de la multa a imponerse por la omisión sancionada en el artículo 100 in fine, y siendo que* ***ese tratamiento diferenciado no cuenta con sustentación racional que explique, a la luz de la razón práctica, el porqué de la diferenciación,*** *esta Corte acoge el argumento de trato desigual y falto de proporcionalidad y razonabilidad en la determinación del monto de la multa impuesta* [...]". El resaltado no aparece en el texto transcrito.

A partir de lo anterior, es evidente que el razonamiento vertido en el fallo de mérito no es aplicable al asunto bajo análisis, no solo porque la entidad accionante expone una simple asimilación de la conclusión sostenida en aquella resolución, sin mayores argumentos, sino porque, a la postre, la situación en uno y otro caso es sustancialmente distinta; en efecto, la norma que reformó el artículo 100 del Código de Notariado acogía un sistema de cuantificación de la sanción que delegaba en la autoridad competente su determinación, sin atender a los distintos supuestos propios de la actividad notarial que, de acaecer, podrían dar resultados disímiles, no previstos normativamente, y que podrían significar multas desproporcionadas en comparación con otras impuestas ante idénticas infracciones. Como cabe apreciar, la situación no es la misma en lo que concierne a la normativa impugnada, pues el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas regula una forma de cuantificación de la sanción que no supone una delegación absoluta en la autoridad competente, dado que resulta determinable, desde su configuración normativa, el monto de la multa para cada caso. Por otro lado, lo que reprocha la impugnante no es la forma de determinación de la sanción, sino su cuantía, de donde se deriva que los razonamientos vertidos en el fallo transcrito no resultan aplicables en el asunto bajo examen, a lo que se agrega que si existe diferenciación entre las multas aplicables a quienes perciben sueldo del erario público y quienes no, tal diferenciación es razonable de conformidad con lo previamente considerado.

Por último, cabe anotar que la inconstitucionalidad declarada respecto de los numerales 15, 16, 19, 21, 22, 23, 25 y 26 repercutirá en el monto de las sanciones a que alude el párrafo tercero del referido artículo 39, en congruencia con la proporcionalidad que se impone de acuerdo a la gravedad de las infracciones y al grado de las sanciones previstas, siendo factible interpretar, sin mayor esfuerzo, que los salarios a que alude en su contenido total el artículo bajo estudio se refieren a los vigentes al momento de la comisión de la infracción, siendo esta la intelección que exige el principio de legalidad en cuanto dispone que la sanción deberá estar prevista por ley anterior a la perpetración de la conducta prohibida (artículo 17 constitucional).

Por consiguiente, la pretensión debe ser desestimada en lo que atañe al párrafo tercero del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

-V-

La institución accionante denuncia falta de seguridad jurídica respecto del artículo 80 *Bis* de la Ley Orgánica del Presupuesto y el numeral 18 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

En torno al valor que se aduce vulnerado, la Corte ha considerado lo siguiente: "*En un Estado Constitucional de Derecho, las disposiciones contenidas en la normativa de superior jerarquía delimitan la actuación de los órganos o instituciones del poder público y establecen las garantías de los habitantes frente al ejercicio de esas funciones. De esta manera, en forma general, en la misma normativa (constitucional) se incluyen principios o valores de especial preponderancia, que se encuentran expresados normativamente como verdaderos deberes impuestos a la actuación del Estado. A partir de ahí, la ponderación particular que del texto de las normas constitucionales se efectúe respecto de los otros valores o principios que inspiran la organización social, será que el derecho positivo deberá regular las diferentes instituciones o materias contenidas en la misma, las cuales deberán ser coherentes con esos valores o principios, y que ante su ausencia, podrían catalogarse como ajenos al fin último del Estado, que es el bien común. Para el caso del Estado de Guatemala, varios de esos principios o valores se encuentran contenidos en el artículo 2o, el cual prescribe que: 'Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona'. Respecto al caso específico del principio de seguridad, el mismo abarca también la seguridad en materia jurídica, la que este Tribunal ha considerado que consiste en la confianza que debe tener el ciudadano hacia el ordenamiento*

*jurídico, incluido el de carácter tributario, dentro de un Estado de Derecho; es decir, que el conjunto de leyes, coherentes e inteligibles, garanticen seguridad y estabilidad, tanto en su redacción como en su interpretación.*" Sentencia de dieciocho de diciembre de dos mil doce, expediente 2836-2012; criterio reiterado en sentencias de dieciocho de junio de dos mil trece, expediente 2959-2012, y seis de marzo de dos mil catorce, expediente 292-2013.

Asimismo, en la sentencia de catorce de agosto de dos mil doce, expediente 2729-2011, antes citada, se estimó: "[...] *la seguridad jurídica representa una aplicación objetiva de la ley, de modo tal que si una norma ostenta seguridad jurídica, los individuos conocen plenamente en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones y las consecuencias que apareja la violación o el incumplimiento de unos u otras. Con la observancia de ese valor y la determinación objetiva plasmada en la norma se pretende evitar el capricho, la discrecionalidad o la arbitrariedad de la autoridad, en tanto que al incurrirse en estas se pueda causar perjuicio a quien va dirigida la norma. Si en la emisión de una ley no se observa la seguridad jurídica, o, dicho en otras palabras, en el texto de aquella no se determina esa seguridad, la ley que adolezca de tal deficiencia es inconstitucional por contravenir lo establecido en el artículo 2o de la Constitución.*"

En lo que atañe al artículo 80 *Bis* de la Ley Orgánica del Presupuesto, la accionante impugna específicamente las frases "*por montos desde cinco mil Quetzales (Q5,000.00) hasta cien mil Quetzales (Q100,000.00)*" y "*considerando la gravedad por el perjuicio que haya causado, debiéndose desarrollar y clasificar este aspecto en el reglamento de esta Ley*". Para el efecto, refiere que la aducida inseguridad jurídica deriva de delegar en el reglamento el desarrollo y clasificación de la gravedad de las infracciones administrativas, pues dicha materia quedaría en manos de la administración pública, que es la autoridad sancionadora; por el contrario, en el caso del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, ha sido el legislador quien ha fijado las sanciones y multas.

Al respecto, cabe destacar que la mera delegación en la potestad reglamentaria de la regulación de determinadas materias o elementos normativos no acarrea falta de seguridad jurídica; en todo caso, es menester advertir que la naturaleza de un reglamento es desarrollar los preceptos de la ley ordinaria, tratándose de un acto de la administración que con carácter general, abstracto e impersonal (ley en sentido material) se dicta para hacer viable y posible el "*cumplimiento de las leyes*", como lo señala el artículo 183, inciso e, constitucional. Así, el reglamento se integra al ordenamiento jurídico en forma subordinada a la ley ordinaria, normando lo que la ley le delega normar o, incluso,

aquello que, habiendo sido omitido en la ley, exige regulación para hacer eficaz la aplicación de la ley. Por ende, en el ámbito estrictamente normativo, el contenido del reglamento complementa y desarrolla la ley ordinaria, al punto que, en ocasiones, sin desarrollo reglamentario, el texto legal podría resultar ineficaz.

De esa cuenta, tampoco atenta contra la seguridad jurídica el hecho de que el legislador, respecto del mismo ámbito normativo, disponga en un caso fijar de una vez los distintos elementos de su regulación (artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas) y en otro delegue tal potestad en el reglamento (artículo 80 *Bis* de la Ley Orgánica del Presupuesto).

En el caso de la normativa objetada, lo que resiente la accionante es la eventual subjetividad y arbitrariedad con que podría actuar la administración pública; sin embargo, el argumento se sustenta en el prejuicio del incorrecto ejercicio de la función reglamentaria, sin tomar en cuenta que las disposiciones reglamentarias, además de sujetarse a la ley de la que emanan, deben necesariamente corresponder con los postulados constitucionales. Por ende, el respectivo control acerca de la razonabilidad de la regulación reglamentaria únicamente podría ejercerse al estar vigente dicha normativa.

Asimismo, refiere la solicitante que la inseguridad jurídica deriva de que la misma autoridad que emitiría el reglamento sería la que impondría las sanciones en el caso concreto; al respecto, cabe señalar que en múltiples ámbitos del quehacer de la administración púbica, los mismos órganos que regulan determinadas materias son, a su vez, los encargados de su ejecución y de fiscalizar su cumplimiento por parte de los administrados (es la "*potestad de autotutela administrativa*" abordada por la Corte, entre otras, en sentencia de once de diciembre de dos mil trece, expediente 1439-2013), siendo en la normativa emitida o en la decisión del caso en particular que sería viable analizar la razonabilidad del ejercicio del poder público. Cuestión distinta es que conforme al principio de legalidad (artículo 17 constitucional) la materia específica contenida en la normativa legal cuestionada sea de competencia exclusiva del legislador; sin embargo, el planteamiento no dirige su impugnación a tal aspecto, por lo que deviene inviable abordar el examen en cuanto a ello.

Ahora bien, señala la accionante que la infracción a que se refiere el artículo 80 *Bis* citado, en cuanto sanciona la violación de las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, se encuentra regulada en el numeral 26 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (también objetado), no pudiendo distinguirse qué casos serían sancionados a partir de cada una de dichas normas, lo que conlleva el riesgo de subjetividad y arbitrariedad de la administración pública.

En tal sentido, para mejor intelección se transcribe el texto del artículo 80 *Bis* en referencia, que en su parte conducente dispone: "[...] *La Contraloría General de Cuentas aplicará sanciones pecuniarias por infracciones administrativas, sin perjuicio de las responsabilidades penales o civiles, por montos desde cinco mil Quetzales (Q5,000.00) hasta cien mil Quetzales (Q100,000.00) a los funcionarios o empleados públicos y demás personas sujetas a su control, que incurran en alguna violación de las disposiciones establecidas en la presente Ley, considerando la gravedad por el perjuicio que haya causado, debiéndose desarrollar y clasificar este aspecto en el reglamento de esta Ley.* [...]". Por su parte, el numeral 26 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, cuya regulación fue objeto de análisis anteriormente, establece: "*La Contraloría General de Cuentas aplicará sanciones pecuniarias que se expresan en cantidad de salarios o sueldos a los funcionarios y empleados públicos y demás personas sujetas a su control y fiscalización, que incurran en alguna infracción de conformidad con el artículo 38 de la presente Ley, en otras disposiciones legales y reglamentarias de la siguiente manera:* [...] *26. Falta por incumplimiento de la Ley Orgánica de Presupuesto y normas presupuestarias vigentes. El equivalente del 200% del 100% de su salario mensual.*"

Como cabe apreciar, la infracción administrativa prevista en ambos textos es la misma, con el agregado de que el numeral 26 transcrito alude no solo al incumplimiento de la Ley Orgánica del Presupuesto, sino también de "*normas presupuestarias vigentes*". Tal situación denota que, en efecto, en el eventual supuesto de que se incumplan las disposiciones del cuerpo legal en referencia, la administración pública estaría en la disyuntiva de determinar cuál de ambas normativas regula la situación y, a la postre, cuál sería la sanción imponible, lo que atenta contra la garantía de seguridad y estabilidad en la redacción e interpretación del orden jurídico, contraviniendo así la seguridad jurídica consagrada en el artículo 2o constitucional. La situación resulta más evidente al tomar en cuenta que ambas regulaciones (es decir, el párrafo tercero del artículo 80 *Bis* en referencia y el numeral 26 del artículo 39 citado), se encuentran originalmente contenidas en el mismo Decreto legislativo, 13-2013 (artículos 47 y 67, respectivamente), que dispuso reformar, en lo procedente, tanto la Ley Orgánica del Presupuesto como la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas; por consiguiente, para superar la dificultad derivada de la duplicidad normativa, no sería factible aplicar las reglas en materia de conflictos de leyes en el tiempo.

En cualquier caso, la norma del numeral 26 del artículo 39, dada su redacción, prevé por completo el supuesto fáctico y la consecuencia sobreviniente, por lo que sería esta la normativa que habría de privilegiarse por la seguridad jurídica que provee, deviniendo inconstitucional, consecuentemente, las frases objetadas del artículo 80 *Bis* de la Ley Orgánica del Presupuesto.

En ese orden de ideas, es menester señalar que la desigualdad a que alude la accionante no es sino resultado, en un eventual caso concreto, de la falta de seguridad jurídica; de lo que se trata es de advertir que la regulación, en su específico contenido normativo, no acarrea, en sí, un trato desigual, pues no alude a sujetos determinados, sino que será en la aplicación práctica de dicha regulación que podría generarse la denunciada desigualdad, situación que refuerza la falta de seguridad jurídica que se reprocha al precepto en su redacción e interpretación.

Cabe agregar que si bien la vulneración de la seguridad jurídica podría endilgarse al párrafo tercero en su regulación completa, las específicas frases impugnadas, cuya inconstitucionalidad se declara como efecto de este fallo, conllevan que la redacción del texto quede de la forma siguiente: "*La Contraloría General de Cuentas aplicará sanciones pecuniarias por infracciones administrativas, sin perjuicio de las responsabilidades penales o civiles, a los funcionarios o empleados públicos y demás personas sujetas a su control, que incurran en alguna violación de las disposiciones establecidas en la presente Ley,*". De ahí que la interpretación que se impone no tiene otro alcance que remitir a la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, cuya regulación tipifica el conjunto de infracciones sancionables en materia de incumplimiento de las exigencias derivadas de la Ley Orgánica del Presupuesto, lo que resguarda la seguridad jurídica que el sistema legal debe proveer.

-VI-

Por último, se cuestiona el numeral 18 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, para lo cual se alega que su regulación se encuentra incorporada en el numeral 4 del mismo artículo, existiendo duplicidad que genera inseguridad jurídica y desigualdad, aunado a que la misma infracción se contiene en el numeral 26. Asimismo, se denuncia que la frase "*y Disposiciones Legales*" resulta vaga y carente de toda precisión.

Para el efecto, se cita el numeral 18 impugnado, el que tipifica la infracción administrativa siguiente: "*Otros incumplimientos a las Normas de Control Interno y Disposiciones Legales.*" Por su parte, el numeral 4 regula: "*Incumplimiento a normas de control interno y de administración de personal.*" Por último, el numeral 26 refiere: "*Falta por incumplimiento de la Ley Orgánica de Presupuesto y normas presupuestarias vigentes.*"

Los tres preceptos sancionan el incumplimiento de la normativa aplicable en materia de administración y control de los recursos públicos, refiriéndose el numeral 4 a "*normas de control interno y de administración de personal*", el numeral 18 a "*otros incumplimientos a las Normas de Control Interno y Disposiciones Legales*" y el numeral 26 a "*la Ley Orgánica de Presupuesto y normas presupuestarias vigentes*".

Pues bien, como argumenta la accionante, el numeral 18 tipifica, por una parte, el incumplimiento que ya sanciona el numeral 4, en cuanto se trata de "*normas de control interno*", derivándose que dicha duplicidad normativa podría acarrear distintas soluciones ante una eventual infracción administrativa, pues el último precepto sanciona dicha conducta con el "*25% del 100% de su salario mensual*", mientras que el primero con el "*200% del 100% de su salario mensual*", lo que quedaría a juicio de la autoridad sancionadora, con lo que la regulación cuestionada no provee seguridad jurídica en su redacción e interpretación. Cabe referir que en este específico supuesto, la regulación que provee mayor seguridad jurídica y cumple, por su contenido y redacción, los fines del Derecho Administrativo sancionador, es la del numeral 4, en tanto alude a la referida normativa de control interno "*y de administración de personal*", con lo que abarca un ámbito específico, no incluido en el numeral 18, que resulta de especial importancia para el adecuado funcionamiento de la administración pública.

Asimismo, en un segundo supuesto, el referido numeral 18 sanciona el incumplimiento de "*Disposiciones Legales*", sin precisar a qué tipo de normativa se refiere, lo que podría interpretarse, incluso, como regulación ajena al ámbito de control de la Contraloría General de Cuentas. Tal situación genera inseguridad jurídica al dejar abiertos los alcances interpretativos del precepto, cuestión que resulta sumamente cuestionable en materia sancionadora (artículo 17 constitucional). Por su parte, el numeral 26 sanciona el incumplimiento de "*la Ley Orgánica de Presupuesto y normas presupuestarias vigentes*", con lo que la regulación cuya inobservancia hace imponible la sanción es determinable a partir de la redacción e interpretación de la norma, entendiendo comprendidas tanto la Ley Orgánica del Presupuesto como todas las demás disposiciones regulatorias vigentes que en materia presupuestaria emitan las autoridades competentes y que sean aplicables al funcionario o empleado sujeto a control.

Por ende, la regulación contenida en el numeral 18 deviene inconstitucional por afectar la seguridad jurídica, siendo necesario dejar sin vigencia su regulación completa, es decir, tanto la infracción tipificada como la sanción prevista, por haber sido impugnadas por la entidad solicitante y porque solo de esta manera se afianza la seguridad y estabilidad en la interpretación del texto legal bajo estudio.

CONTRALORÍA DE CUENTAS DIRECCIÓN ASUNTOS JURÍDICOS RECOPILACIÓN DE LEYES GUATEMALA, C. A.

-VII-

Con base en las consideraciones anteriores, la acción de inconstitucionalidad promovida debe ser acogida en lo que concierne a las frases "*por montos desde cinco mil Quetzales (Q5,000.00) hasta cien mil Quetzales (Q100,000.00)*" y "*considerando la gravedad por el perjuicio que haya causado, debiéndose desarrollar y clasificar este aspecto en el reglamento de esta Ley*", incluidas en el artículo 80 *Bis* de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República. Asimismo, se emite fallo estimatorio en cuanto a la inconstitucionalidad del numeral 18 y de la frase "*del 200%*" contenida, respectivamente, en los numerales 15, 16, 19, 21, 22, 23, 25 y 26, todos del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República, no así en cuanto a la frase "*diez (10)*" del párrafo tercero del citado artículo.

Por consiguiente, los preceptos normativos cuya inconstitucionalidad se declara quedarán sin vigencia a partir del día siguiente al de la publicación del fallo en el Diario Oficial.

**DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES**

Artículos citados, 1o, 140, 141, 152, 153, 154, 175, 267, 268, 269, 272, inciso a, de la Constitución Política de la República de Guatemala; 2o, 3o, 6o, 114, 115, 133, 139, 140, 142, 149, 150, 163, inciso a; 178, 183, 185, 186 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; 2, 7, 7 *Bis* del Acuerdo 3-89 de la Corte de Constitucionalidad; 39 y 58 del Acuerdo 1-2013 de la Corte de Constitucionalidad, *Disposiciones Reglamentarios y Complementarias a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.*

**POR TANTO**

La Corte de Constitucionalidad, con base en lo considerado y leyes citadas, resuelve: **I) Sin lugar** la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, por medio del Presidente de su Comité Ejecutivo y Representante Legal, Dennis Juan Francisco Alonzo Mazariegos, contra la frase "*diez (10)*", contenida en el párrafo tercero del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República. **II) Con lugar** la acción de inconstitucionalidad general parcial promovida por la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, por medio del Presidente de su Comité Ejecutivo y Representante Legal, Dennis Juan Francisco Alonzo Mazariegos, contra los preceptos normativos siguientes: **a)** frases "*por montos desde cinco mil Quetzales*

D.C.R. 101-97 P. 20/11/1997 T. 257, D. 80. D.C.R.

*(Q5,000.00) hasta cien mil Quetzales (Q100,000.00)*" y "*considerando la gravedad por el perjuicio que haya causado, debiéndose desarrollar y clasificar este aspecto en el reglamento de esta Ley*", contenidas en el artículo 80 *Bis* de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República; **b)** frase "*del 200%*" contenida, respectivamente, en los numerales 15, 16, 19, 21, 22, 23, 25 y 26, todos del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República; y **c)** numeral 18 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República. **III)** En consecuencia, **declara inconstitucionales los preceptos normativos siguientes: a) frases "*por montos desde cinco mil Quetzales (Q5,000.00) hasta cien mil Quetzales (Q100,000.00)*" y "*considerando la gravedad por el perjuicio que haya causado, debiéndose desarrollar y clasificar este aspecto en el reglamento de esta Ley*", contenidas en el artículo 80 *Bis* de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República; b) frase "*del 200%*" contenida, respectivamente, en los numerales 15, 16, 19, 21, 22, 23, 25 y 26, todos del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República; y c) numeral 18 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República;** dichos preceptos quedarán sin vigencia desde el día siguiente al de la publicación del presente fallo en el Diario Oficial. **IV)** Notifíquese y publíquese la sentencia en el Diario Oficial dentro del plazo señalado legalmente.

GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR
PRESIDENTA

MANUEL DUARTE BARRERA
MAGISTRADO

MAURO RODERICO CHACÓN CORADO
MAGISTRADO

HÉCTOR HUGO PÉREZ AGUILERA
MAGISTRADO

ROBERTO MOLINA BARRETO
MAGISTRADO

JUAN CARLOS MEDINA SALAM
MAGISTRADO

CARMEN MARÍA GUTIÉRREZ DE COLMENARES
MAGISTRADA

MARTÍN RAMÓN GUZMÁN HERNÁNDEZ
SECRETARIO GENERAL

(E-553-2015)-14-septiembre

31-2002 P. 17/06/2002 T. 269, D.37.