



 DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionatorio

Análisis de la sentencia de Inc. 165-2016

 Mtro. Héctor Nahun Martínez García — Magistrado Sala de lo Constitucional



1. CONTEXTO

En el proceso de inconstitucionalidad 165-2016 se planteó una confrontación normativa entre las siguientes disposiciones:



Objeto de control (artículo 226 del Código Tributario)

Incumplimiento de la Obligación de Retener y Percibir

“Artículo 226.- Constituye infracción toda acción u omisión que implique la violación de normas tributarias o el incumplimiento de obligaciones de la misma naturaleza, contenidas en este Código y en las leyes tributarias respectivas, bien sean de carácter sustantivo o formal y las conductas dolosas tipificadas y sancionadas por dichos Cuerpos legales”.



Parámetro de control (artículo 12 de la Constitución)

“...Toda persona a quien se impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público, en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa...”.



2. PRINCIPIO DE CULPABILIDAD:

A) El actor sostiene que el art. 226 CT viola el principio de culpabilidad (art. 12 Cn.), pues para la imposición de una sanción es indispensable que el sujeto haya obrado de forma dolosa o culposa. Esto es así porque la responsabilidad objetiva está proscrita.

En ese contexto, alega que el **art. 226 CT prevé dos modelos de infracción: a) toda acción u omisión que implique la violación de normas tributarias o el incumplimiento de obligaciones de la misma naturaleza, contenidas en el Código Tributario y en otras leyes tributarias, sean de carácter sustantivo o formal; y, b) conductas dolosas tipificadas y sancionadas por los precitados cuerpos normativos.**

De ellas, **la primera modalidad riñe con el principio de culpabilidad, porque no basta que se impute una infracción y se sancione exclusivamente bajo la base de responsabilidad objetiva de un resultado, sino que también se requiere que haya sido cometida con intención o, al menos, de forma imprudente.**



POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Inc. 18-2008 (Sentencia de fecha 29-IV-2013)

En la Sentencia de fecha 29-IV-2013, pronunciada en la Inc. 18-2008, se sostuvo que no debía perderse de vista que la PSA es una de las facetas que el genérico poder punitivo del Estado muestra frente al administrado, pues –según dicha sentencia– la diferencia que posee con respecto a los ilícitos de naturaleza penal es nada más cuantitativa –en razón de la intensidad de la sanción a imponer–; por tal razón, la aplicación de los principios y garantías que rigen en el ámbito de la legislación criminal es igualmente exigible en el Derecho Administrativo Sancionador.



POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Inc. 3-92 (Sentencia de fecha 17-XII-1992)

En la Sentencia de fecha 17-XII-1992, emitida en la Inc. 3-92, la jurisprudencia constitucional salvadoreña adoptó la doctrina originada por la Sentencia del Tribunal Constitucional español de fecha 8-VI-1981, emitida en el proceso constitucional con referencia 2/1981–, en la que se afirmó que, con ciertos matices, los principios inspiradores del orden penal son de aplicación al Derecho Administrativo Sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales.



POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN:

La jurisprudencia constitucional –v. gr. en la Sentencia de fecha 29-IV-2013, pronunciada en la Inc. 18-2008–, ha señalado que los principios sustantivos de la PSA son de dos tipos: unos de carácter formal y otros de índole material. Así, **entre los primeros se encuentran los principios de reserva de ley, legalidad y prohibición de retroactividad, los cuales limitan a las potestades de sanción de la Administración y solo reportan una protección superficial o formal** al administrado en cuanto al tipo de disposición y los ámbitos de su aplicación. **Entre los segundos se encuentran los principios de culpabilidad, proporcionalidad y ne bis in idem, los cuales también resultan de obligada observancia en el marco de la configuración y aplicación de las infracciones administrativas,**



POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN:

📌 Resoluciones en Amparos 117-2003, 332-2006, 404-2008 y 726-2008

En las Resoluciones de fechas 15-VI-2004, 19-VII-2007, 19-V-2010 y 8-VII-201, emitidas en los **Amps. 117-2003, 332-2006, 404-2008 y 726-2008**, el principio de culpabilidad implica que en todo ordenamiento sancionador rige el criterio de que la responsabilidad puede ser exigida sólo si en el comportamiento del agente se aprecia la existencia de dolo o de culpa.



POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN:

 De igual forma, reconoció la máxima de una responsabilidad personal por hechos propios

y, de forma correlativa, un deber procesal de la Administración de evidenciar este aspecto subjetivo sin tener que utilizar presunciones legislativas de culpabilidad, es decir, que **se veda la posibilidad de una aplicación automática de las sanciones únicamente en razón del resultado producido.**



POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN:

A) Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha explicado que **dicho principio adopta al menos tres significados:**

- a) **como un principio limitador del *ius puniendi* estatal, y que prohíbe la imposición de una pena sin la existencia de dolo o culpa;**
- b) de igual forma, la sanción penal no puede sobrepasar la correspondiente proporción con las formas de responsabilidad, como un nivel de análisis subsecuente a la antijuridicidad, en el ámbito de la teoría del delito;
- c) finalmente, desde esta óptica, **la culpabilidad supone la reprochabilidad del sujeto por la realización de un ilícito penal, como una circunstancia que debe ser acreditada por los órganos acusadores dentro del proceso penal,** y desvirtuar con ello la situación de inocencia de la que goza el imputado durante la tramitación del procedimiento criminal hasta la existencia de una sentencia condenatoria firme.



CONSIDERACIONES EN EL CASO CONCRETO:

B) Al aplicar lo anterior al caso concreto, se observa que **el demandante considera que el art. 226 CT instituye como infracción toda acción u omisión que implique desobedecer normas tributarias o el incumplimiento de obligaciones de la misma naturaleza** —sustantivas o formales—, contenidas en el Código Tributario y en las leyes tributarias respectivas, además de las conductas dolosas tipificadas y sancionadas por dichos cuerpos legales. Es decir, **en cuanto a lo que se considera infracción, el primer tipo de conductas suponen el solo incumplimiento de un precepto normativo, con prescindencia del elemento volitivo de la conducta, porque el incumplimiento de una norma tributaria (formal o sustantiva) constituye una infracción en sí misma, sin requerir alguna forma de culpabilidad.**



CONSIDERACIONES EN EL CASO CONCRETO:

Sin embargo, **es preciso señalar que el art. 226 CT no contempla ninguna consecuencia jurídica, porque no menciona la posibilidad de imponer una sanción ni tampoco la establece.** Por tanto, aunque el concepto de “infracción”, desde el punto de vista doctrinario, traiga aparejado la idea de una sanción, en términos estrictamente normativos, **el precepto impugnado no contempla siquiera la posibilidad de sancionar ni se remite a algún precepto sancionatorio. Por el contrario, el art. 226 CT únicamente pretende definir lo que, a criterio del legislador, ha de entenderse como infracción,** sin que lo regulado incluya o contemple la posibilidad de sancionar por el mero incumpliendo de una norma tributaria.



CONSIDERACIONES EN EL CASO CONCRETO:

“ C) FALLO DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL:

Entonces, **el contenido previsto en el art. 226 CT no guarda relación con el principio de culpabilidad**, pues este presupone la posibilidad de aplicar el derecho punitivo. **Pero si falta esa posibilidad de sancionar, no puede hablarse de Derecho Administrativo Sancionatorio**, por lo que tampoco resultan aplicables los principios que le son propios, entre los que se haya el de culpabilidad. **En consecuencia, dado que el fundamento material de la pretensión es deficiente, no se ha planteado un contraste normativo que pueda ser resuelto por esta Sala, por lo que corresponde sobreseer el proceso en este punto.**