



DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

El Principio de Proporcionalidad en el Derecho Administrativo Sancionatorio.

Análisis de la sentencia de Inc. 165-2016.

Mtro. Máximo Palacios



1. CONTEXTO

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



Objeto de control (artículo 246 letra b del Código Tributario)

Incumplimiento de la Obligación de Retener y Percibir

“Artículo 246.- Constituyen incumplimientos con relación a la obligación de retener y percibir: [...]

b) No retener o no percibir el impuesto respectivo existiendo obligación legal de ello. Sanción: Multa correspondiente al setenta y cinco por ciento sobre la suma dejada de retener”.



Parámetro de control (artículo 246 de la Constitución)

Art. 246.- Los principios, derechos y obligaciones establecidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio.



2. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

El principio de proporcionalidad –límite de reconocimiento jurisprudencial– se ha convertido en el mecanismo más eficaz para acotar la facultad del legislador de limitar los derechos fundamentales sometidos a reserva de limitación legal.

Dicho principio establece una **triple exigencia a las leyes limitadoras de derechos fundamentales**. En primer lugar, **la exigencia de idoneidad o adecuación**; en segundo lugar, **la exigencia de necesidad de la limitación para lograr el fin que con ella se persigue** –no debe existir un medio menos gravoso para alcanzar tan fin–, y en tercer lugar, **la exigencia de proporcionalidad en sentido estricto entre el derecho limitado y el bien jurídico o valor que se pretende salvaguardar** mediante tal limitación.



PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD:

La **idoneidad** supone que toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada a contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo; se debe analizar la capacidad que tiene el medio escogido –es decir, la limitación– para fomentar esa finalidad.

La **necesidad** supone que toda medida legislativa debe ser –entre las igualmente eficaces– la menos gravosa, por lo que el examen de necesidad presupone la existencia de, por lo menos, un medio alternativo con el cual comparar la medida adoptada.

La **proporcionalidad en sentido estricto** determina si la importancia de la intervención en el derecho fundamental está justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa.



PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD:

Criterio Estructural

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que "... opera como un **criterio estructural de carácter escalonado** que **sirve para determinar si una medida de intervención a derechos fundamentales está justificada** o no por la Constitución. Posee dos variantes: la prohibición de exceso y la prohibición de protección deficiente".

Carácter Escalonado

Respecto al **carácter escalonado**, se ha establecido que este "... consiste en que si la medida analizada no supera el examen de idoneidad, el Tribunal debe declarar su inconstitucionalidad sin continuar con el siguiente paso. Lo mismo ocurriría si concluye que un fin es legítimo y que el medio es idóneo para su obtención, pero en el escaño de necesidad considerare que existe una medida alternativa con igual idoneidad, que limita en menor grado el derecho fundamental o el principio de que se trate".



3. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Jurisprudencia:

La jurisprudencia ha establecido que "... el reconocimiento de la potestad sancionadora administrativa conlleva, de forma paralela, **la necesidad de la proporcionalidad de las sanciones administrativas en el plano de su formulación normativa y en el de su aplicación por los entes correspondientes**. Así, en el plano normativo se observará la proporcionalidad siempre que las sanciones contempladas en la ley o el reglamento sean congruentes con las infracciones respectivas; mientras que, en el plano aplicativo, el principio se cumplirá siempre que las sanciones que se impongan sean proporcionales a la gravedad que comporten los hechos según las circunstancias objetivas y subjetivas".



APLICACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:

Formulación Normativa y Sanciones Fijas:

En cuanto a la formulación normativa y las sanciones fijas, la jurisprudencia ha señalado que "... en el ámbito de la configuración legislativa **es válido que la gravedad de una sanción se cimente en la trascendencia del interés que pretende resguardarse** a través de esta, con la finalidad de conseguir una prevención general. Asimismo, **la idoneidad de la sanción fija puede fundamentarse en su función preventiva o disuasoria**, que es parte de las funciones del ordenamiento punitivo".



4. CONSIDERACIONES DEL CASO CONCRETO

En cuanto a la idoneidad de la medida contenida en el artículo 246 letra b del Código Tributario, se sostuvo que "... el deber de retención **no constituye una medida colaborativa con el Estado, sino una obligación en estricto sentido**, por lo que la imposición de una sanción por el incumplimiento de la obligación legal de retener los impuestos, en los términos expuestos, no constituye una medida irrazonable, porque persigue un fin constitucionalmente legítimo".

En lo que respecta al argumento de que la medida limitativa resulta irrazonable, se afirmó que "... el potencial perjuicio que esa omisión puede provocarle al fisco, y, por ende, al Estado como tal, **no es comparable con el posible perjuicio perpetrado por la evasión fiscal propia de un sujeto pasivo particular**, independientemente si esta es intencional o no".



CONSIDERACIONES DEL CASO CONCRETO:

En relación con la inidoneidad de la sanción porque tiene un porcentaje fijo, se estableció que con dicha medida "... se **protege el financiamiento de todo el aparato estatal mediante la recaudación de impuestos**, para lo cual resulta crucial el acto de su retención por parte de los obligados legalmente a ello. Entonces, ya se acotó que **es válido constitucionalmente establecer ilícitos cuyas sanciones sean fijas, que procuren la prevención general de aquellas conductas que amenacen o lesionen intereses jurídicos de gran envergadura**, como la recaudación tributaria, cuya garantía justifica la configuración de sanciones fijas severas, con una intensidad que resulte proporcional a la importancia del interés que se quiere resguardar".



CONSIDERACIONES DEL CASO CONCRETO:

“ FALLO Y CONCLUSIÓN DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL:

Finalmente, se concluyó que “... el objeto de control efectivamente incide en el derecho de propiedad del agente de retención, pues la multa respectiva implica un gravamen sobre su patrimonio, pero no se logró argumentar que infrinja el principio de proporcionalidad (art. 246 Cn.), dado que **la creación de la sanción cuestionada se ubica dentro de las potestades regulatorias reconocidas al legislador en materia administrativa sancionatoria**. Ello, en vista de que en el ámbito de la configuración legislativa del objeto de control **es válido que la gravedad de la sanción se base en la trascendencia del interés público que involucra la recaudación de impuestos, a fin de conseguir una prevención general de su impago**”.