



Informe de Investigación

TÍTULO: LA MULTA COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Rama del Derecho: Derecho Administrativo	Descriptor: Otro
Tipo de investigación: Simple	Palabras clave: Sanciones administrativas, multa.
Fuentes: Doctrina Normativa Jurisprudencia	Fecha de elaboración: 07/10

Índice de contenido de la Investigación

1. RESUMEN.....	1
2. DOCTRINA.....	2
a) La multa como sanción pecuniaria administrativa.....	2
3. NORMATIVA.....	4
a) Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.....	4
b) Código de normas y procedimientos tributarios.....	6
4. JURISPRUDENCIA.....	7
a) Debido proceso en imposición de multas.....	7
b) Deber de fundamentar cálculo individualizado del monto de la multa	9

1. RESUMEN

El presente informe de investigación contiene una recopilación de información sobre la figura de la multa, como sanción pecuniaria administrativa, se incluye doctrina que desarrolla esta figura, así como normativa que respalda el régimen sancionatorio de la administración, y jurisprudencia de los tribunales costarricenses que han interpretado la legalidad del procedimiento mediante el cual se pueden imponer dichas sanciones.



2. DOCTRINA

a) La multa como sanción pecuniaria administrativa

[CARRETERO PÉREZ, CARRETERO SÁNCHEZ]¹

“La multa como sanción pecuniaria es la típica forma administrativa de castigar las infracciones. Su importancia es extraordinaria, porque presenta difíciles problemas jurídicos, como es su conversión en sanción personal y su carácter de una deuda patrimonial transmisible a los causahabientes del infractor, lo cual repercute en la forma de cumplir este modo de ser sancionado.

La sanción consiste en el pago de una cantidad de dinero o equivalente. Debe tener un tope, pues de lo contrario sería una confiscación.

La cuantía de la multa se establece para cada clase de infracción: escala según la gravedad de la infracción.

El módulo para imponerla se basa en el beneficio obtenido, el valor del producto, etc. Lo que se pretende evitar es la rentabilidad de la infracción. Cuando no hay módulo, p. ej., incumplimiento de obligaciones formales, la cuantía está fijada discrecionalmente.

Dichas cuantías pueden ser revisadas. La Ley puede habilitar al Gobierno para actualizarlas según el IPC. Entonces hay un elemento desgajado de la norma judicial, al que se dispensa del procedimiento normativo que sería el de una Ley. No supone, pues, una previa deslegalización de la materia, sino de la cuantía.

Hay una relación sui generis entre Ley y Reglamento, que no es una delegación ni una remisión ni deslegalización. Es, por tanto, constitucional al tratarse de una habilitación normativa expresa que deja a salvo un núcleo esencial.

El problema de la transmisibilidad de las multas va unido al de la extinción de la responsabilidad por sanción administrativa.

La reforma tributaria recurre a la multa como la típica forma administrativa de castigar las infracciones tributarias. En su artículo 80 indica, entre esas sanciones por infracción, la multa fija o proporcional. La cuantía de las multas fijas podrá actualizarse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por tanto, presumiblemente, cada año. La multa pecuniaria proporcional se aplicará (salvo en los casos en que la infracción consiste en la determinación de cantidades, gastos o partidas negativas a compensar o decidir, en la base sancionarán con multa pecuniaria proporcional del 10 por 100 de la cuantía de los referidos conceptos o en el 15 por 100 de las cantidades indebidamente acreditadas de partidas a compensar en la indebida acreditación de partidas a compensar en la cuota o de créditos aparentes) sobre la cuota tributaria y en su caso — dice el art. 80 de la LGT proyectado— los recargos enumerados en el artículo 58-2, letra a) (referidos a los recargos exigibles legalmente sobre las bases o las cuotas, ya sean a favor del tesoro o de otros entes públicos), sobre las cantidades que hubieran dejado de ingresarse o sobre el importe de los beneficios o devoluciones indebidamente obtenidas. La multa es la sanción más numerosa en esta reforma tributaria, bien por sí o bien complementaria, apareciendo siempre más o menos proporcionada.”



3. NORMATIVA

a) Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor

ARTÍCULO 28.- Sanciones.

La Comisión para promover la competencia puede ordenar, mediante resolución fundada y tomando en consideración la capacidad de pago, a cualquier agente económico que infrinja las disposiciones contenidas en el capítulo III de esta Ley, las siguientes sanciones:

- a) La suspensión, la corrección o la supresión de la práctica o concentración de que se trate.
- b) La desconcentración, parcial o total, de cuanto se haya concentrado indebidamente, sin perjuicio del pago de la multa que proceda.
- c) El pago de una multa, hasta por sesenta y cinco veces el monto del menor salario mínimo mensual, por haber declarado falsamente o haberle entregado información falsa a la Comisión para promover la competencia, con independencia de otras responsabilidades en que incurra.
- d) El pago de una multa, hasta por cincuenta veces el monto del menor salario mínimo mensual por retrasar la entrega de la información solicitada por la Comisión para promover la competencia.
- e) El pago de una multa, hasta por seiscientos ochenta veces el monto del menor salario mínimo mensual, por haber incurrido en una práctica monopolística absoluta.
- f) El pago de una multa, hasta por cuatrocientas diez veces el monto del menor salario mínimo mensual, por haber incurrido en alguna práctica monopolística relativa.
- g) El pago de una multa, hasta por cuatrocientas diez veces el monto del menor salario mínimo



mensual, por haber incurrido en alguna concentración de las prohibidas en esta Ley.

h) El pago de una multa, hasta por setenta y cinco veces el monto del menor salario mínimo mensual, a las personas físicas que participen directamente en las prácticas monopolísticas o concentraciones prohibidas, en representación de personas jurídicas o entidades de hecho o por cuenta y orden de ellas.

En el caso de las infracciones mencionadas en los incisos del e) al h) de este artículo que, a juicio de la Comisión para promover la competencia, revistan gravedad particular, esta Comisión puede imponer como sanción una multa equivalente al diez por ciento (10%) de las ventas anuales obtenidas por el infractor durante el ejercicio fiscal anterior o una hasta por el diez por ciento (10%) del valor de los activos del infractor. De esas dos multas se impondrá la que resulte más alta.

Para imponer tales sanciones deben respetarse los principios del debido proceso, el informalismo, la verdad real, el impulso de oficio, la imparcialidad y la publicidad, los cuales informan el procedimiento administrativo estipulado en el Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública.

Si el infractor se niega a pagar la suma establecida por la Comisión para promover la competencia, mencionado en los incisos d) a h) de este artículo, la Comisión certificará el adeudo, que constituye título ejecutivo, a fin de que, con base en él, se plantee el proceso de ejecución en vía judicial, en los términos que se dispone en el Código Procesal Civil. (Así modificada su numeración por el artículo 80 de la ley N° 8343 de 27 de diciembre del 2002, Ley de Contingencia Fiscal, que lo pasó del 25 al 28)

ARTÍCULO 57.- Sanciones.

La Comisión Nacional del Consumidor debe conocer y sancionar las infracciones administrativas cometidas en materia de consumo, estipuladas en esta ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil correspondiente.

Según la gravedad del hecho, las infracciones cometidas en perjuicio de los consumidores deben



sancionarse con multa del siguiente modo:

a) De una a diez veces el menor salario mínimo mensual establecido en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, por las infracciones indicadas en los incisos d), e), f), j) y n) del artículo 31(*) y en el artículo 35(*) de esta ley. (*) (Actualmente corresponden a los artículos 34 y 38 respectivamente)

b) De diez a cuarenta veces el menor salario mínimo mensual fijado en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, por las infracciones mencionadas en los incisos b), h), i), k), l) y m) del artículo 31(*) de la presente ley. (*) (Actualmente corresponde al artículo 34)

Debe aplicarse el máximo de la sanción administrativa indicada en el párrafo anterior cuando, de la infracción contra esta ley, se deriven daños para la salud, la seguridad o el medio ambiente, que ejerzan un efecto adverso sobre los consumidores.

(Así reformado por el artículo 1º, inciso c), de la ley No.7854 de 14 de diciembre de 1998) (Así modificada su numeración por el artículo 80 de la ley N° 8343 de 27 de diciembre del 2002, Ley de Contingencia Fiscal, que lo pasó del 54 al 57)

b) Código de normas y procedimientos tributarios

ARTÍCULO 65.- Clasificación

Los hechos ilícitos tributarios se clasifican en infracciones administrativas y delitos tributarios. La Administración Tributaria será el órgano competente para imponer las sanciones por infracciones administrativas, que consistirán en multas y cierre de negocios.

Al Poder Judicial le corresponderá conocer de los delitos tributarios por medio de los órganos designados para tal efecto. (Así reformado por el artículo 2º de la ley No.7900 de 3 de agosto de 1999)



4. JURISPRUDENCIA

a) Debido proceso en imposición de multas

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]²

“En consecuencia, la paralización de las obras del recurrente se debe a que el inspector de la municipalidad constató que se estaban efectuando sin los permisos respectivos, por lo que lo actuado no resulta arbitrario ni violatorio de los derechos fundamentales del amparado y, por el contrario, ello lo fue en cumplimiento de las competencias y obligaciones que la Constitución Política y las leyes imponen a los entes municipales. En razón de lo anterior, el recurrido no requería abrirle un procedimiento previo al recurrente para proceder a la clausura de la obra de construcción, sino solo constatar que éste no tuviera el permiso, como en efecto hizo e imponer las sanciones que establece el ordenamiento jurídico. No obstante, posterior a la notificación de la clausura y la imposición de la multa el recurrente ejerció el derecho a la defensa mediante el recurso administrativo contra el acto ejecutado, por lo que no se le situó en un estado de indefensión como se dijo alguno, por lo que el recurso debe declararse sin lugar en cuanto este extremo.

V.- En cuanto a la multa cobrada, en la Ley de Construcciones número 7029 del veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y seis, se encuentra regulada la obligación, que tenemos todos los habitantes de la República, de contar con licencia o permiso de construcción, así como las facultades sancionatorias que asisten a las municipalidades, veamos:

"Artículo 74.- Licencias. Toda obra relacionada con la construcción, que se ejecute en las poblaciones de la República, sea de carácter permanente o provisional, deberá ejecutarse con licencia de la Municipalidad correspondiente."



"Artículo 88.-Facultades. La Municipalidad puede imponer sanciones por las infracciones a las reglas de este Ordenamiento. Las sanciones serán las que se han especificado en el cuerpo de esta ley y su reglamento (multas, clausuras, desocupación, destrucción de la obra, etc.) y los que señala este Capítulo".

"Artículo 92.-Las multas y otras penas se impondrán al propietario, Ingeniero Responsable, al contratista, o a cualquier persona que infrinja este Reglamento".

"Artículo 82.- Sanciones. La infracción a cualquier regla de este Capítulo ameritará las sanciones que determine la Municipalidad en su oportunidad".

El principio básico, que regula los hechos que dan origen al amparo, es que toda obra de construcción en el país, está obligada a pagar el impuesto correspondiente, y si en el cumplimiento de sus fines, la Municipalidad ha impuesto una multa, como sanción administrativa, a la empresa recurrente por haber construido sin los permisos correspondientes, las actuaciones, hasta allí, no pueden ser violaciones de principios fundamentales. Para iniciar una construcción el administrado debe contar con la respectiva licencia, lo que significa que el permiso corresponde, siempre, a un acto administrativo previo, razón por la cual la Administración cuenta con las herramientas que dispone la ley, para fiscalizar y cobrar el tributo y sancionar las situaciones anormales que no cumplan con lo que establece la ley. La atención del recurso se centra, no en esta premisa, sino en la actuación de la Municipalidad recurrida sobre el cobro de la multa impuesta y del impuesto por la obra iniciada sin la licencia y está basado en que el monto que tasó el proyecto lo ha sido de conformidad con los planos, impuesto que encuentra su fundamento en la Ley de Construcciones y su Reglamento, y Código Municipal.

VI.- Respecto de las alegadas violaciones al debido proceso, estima la Sala que el procedimiento seguido en este caso ha garantizado en forma suficiente el ejercicio del derecho de defensa por parte de la amparada. Es así por cuanto se le notificó de la multa a pagar, luego de un procedimiento sumario propio de casos en que, como éste, la carencia del permiso de construcción es un hecho de mera constatación, que no requiere de la elaboración de un intrincado trámite previo para su definición y el recurrente ejerció los recursos de ley, por lo que no se le situó en un estado de indefensión como se dijo. Por ello, al habersele dejado copia del acta de notificación en el que se comunica la situación anómala sobre el punto controvertido, se descarta la violación



apuntada además que de igual forma se le indicó el monto correspondiente a pagar por concepto del permiso y la multa correspondiente.”

b) Deber de fundamentar cálculo individualizado del monto de la multa

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SÉTIMA]³

"Las omisiones en cuanto a la falta de fundamentación y razonamientos individualizados para cada sujeto investigado, así como la inexistencia de los criterios y parámetros objetivos utilizados por la Administración para imponer las sanciones y los montos a los sujetos investigados por la misma conducta, que se constatan en la resolución dictada por la Comisión para Promover la Competencia, implican una seria violación al Principio del Debido Proceso, toda vez que la ausencia advertida ocasiona la indefensión de las partes actoras al impedirles conocer los motivos que fundamentaron la decisión de la Administración, y con ello se disminuye la capacidad de defensa efectiva de sus derechos. Se evidencia la imperfección del elemento constitutivo formal "motivación" del acto administrativo ante la falta de fundamentación individualizada, al menos sucinta o referenciada, de las razones, pruebas y criterios objetivos utilizados por la Administración para sancionar a cada uno de los sujetos investigados e imponerles multas distintas, por lo que todos los vicios indicados producen la nulidad absoluta de lo resuelto en sede administrativa. Es importante destacar que las sanciones impuestas a los sujetos investigados son omisas en indicar la "fórmula" o parámetros empleados por la Administración para determinar el monto fijado en cada caso. Se observa, que incluso en el caso contra el señor Freddy Salazar Hernández, que obtuvo una sanción de manera independiente al resto de los investigados, fijada en cuatro salarios mínimos, el razonamiento es exiguuo, toda vez que únicamente se indica que "para imponer la sanción se tomaron en cuenta las posibilidades de pago del señor Salazar Hernández, de conformidad con la información que consta en el expediente" (folio 1033 del Tomo III del expediente administrativo), sin que se indiquen los parámetros o criterios técnicos empleados por la Administración al momento de imponer la sanción de cuatro salarios y no otro monto diferente, sin que ello signifique revelar datos confidenciales de los investigados. El cálculo de la sanción, constituye un aspecto fundamental del debido proceso, esto exige que el acto administrativo

sancionador acredite con claridad las fórmulas, parámetros y criterios utilizados para fijar los montos concretos contra los sujetos investigados, sin que sea admisible una referencia escueta, vaga u obscura incapaz de explicar el método utilizado para fijar la sanción. Véase que el administrado asistido por el debido proceso, no solo tiene derecho a conocer las razones que llevaron a la Administración Pública a sancionarlo, sino también a conocer los cálculos o fórmulas utilizadas para fijar el "quantum" de la sanción, a efecto de garantizarle el ejercicio efectivo de la defensa de sus derechos e intereses, situación que no se acredita en el caso bajo estudio."

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 CARRETERO PÉREZ Adolfo. CARRETERO PÉREZ Adolfo. Derecho Administrativo Sancionador. Segunda Edición. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, España, 1995. Pp 202-203.
- 2 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las diecisiete horas con diecinueve minutos del veintinueve de marzo del dos mil seis.- Res: 2006-04429.
- 3 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SÉTIMA, SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ, a las trece horas treinta minutos del veintiocho de octubre del dos mil nueve.- VOTO N° 100-2009-SVII.