

UNIVERSIDAD HISPANOAMERICANA

Facultad de Derecho

Anteproyecto de tesis para optar por el
grado académico de licenciatura en la
carrera de Derecho

Estudio de la Constitucionalidad de los
Artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de
regulación y comercialización de bebidas
con contenido alcohólico N° 9047

Mario Rodríguez Murillo

DECLARACIÓN JURADA

Yo Mario Eliécer Rodríguez Murillo, mayor de edad, portador de la cédula de identidad número 401800726, egresado de la carrera de Derecho de la Universidad Hispanoamericana, hago constar por medio de éste acto y debidamente apercibido y entendido de las penas y consecuencias con las que se castiga en el Código Penal el delito de perjurio, ante quienes se constituyen en el Tribunal Examinador de mi trabajo de tesis para optar por el título de Licenciatura en Derecho, juro solemnemente que mi trabajo de investigación titulado: Estudio de la Constitucionalidad de los Artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, es una obra original que ha respetado todo lo preceptuado por las Leyes Penales, así como la Ley de Derecho de Autor y Derecho Conexos número 6683 del 14 de octubre de 1982 y sus reformas, publicada en la Gaceta número 226 del 25 de noviembre de 1982; incluyendo el numeral 70 de dicha ley que advierte; artículo 70. Es permitido citar a un autor, transcribiendo los pasajes pertinentes siempre que éstos no sean tantos y seguidos, que puedan considerarse como una producción simulada y sustancial, que redunde en perjuicio del autor de la obra original. Asimismo, quedo advertido que la Universidad se reserva el derecho de protocolizar este documento ante Notario Público. en fe de lo anterior, firmo en la ciudad de Heredia, a los seis días del mes de noviembre del año dos mil diecisiete.



Firma del estudiante

Cédula 4-182-726

CARTA DEL TUTOR

San José 31 de Julio de 2017

*Destinatario: Lic. Piero Vignoli**Carrera: Derecho**Universidad Hispanoamericana*

Estimado señor:

El estudiante, **Mario Eliécer Rodríguez Murillo**, cédula de identidad número 4-180-726 me ha presentado, para efectos de revisión y aprobación, el trabajo de investigación denominado "La constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de Regulación y Comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047" el cual ha elaborado para optar por el grado académico de licenciado.

En mi calidad de tutor, debo informar que el estudiante, Mario Eliécer Rodríguez Murillo cumplió con los tiempos de entrega por lo que se aprueba al estudiante.

De los resultados obtenidos por el postulante, se obtiene la siguiente calificación:

a)	ORIGINAL DEL TEMA	10%	10%
b)	CUMPLIMIENTO DE ENTREGA DE AVANCES	20%	20%
c)	COHERENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS, LOS INSTRUMENTOS APLICADOS Y LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACION	30%	30%
d)	RELEVANCIA DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20%	20%
e)	CALIDAD, DETALLE DEL MARCO TEORICO	20%	20%
	TOTAL	100%	100%

En virtud de la situación, el estudiante aprueba su trabajo de graduación.

Atentamente,



Dr. Michael Vásquez MDET. MAF.
 Metodólogo de Investigación
 Cédula Identidad N 1-1076-0144
 Cerné Colegio Profesional N 13282



San José, 28 de setiembre del 2017

Señores
Universidad Hispanoamericana
Presente

Estimados señores:

En mi condición de lector de la tesis denominada "Estudio de la Constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico N° 9047", elaborada por el estudiante Mario Rodríguez Murillo, me permito indicar que una vez leída, manifiesto mi conformidad para que se proceda con trámite de ponencia oral y pública.

Atentamente,

Lic. Franklin Ortiz Chaves
Profesor
Universidad Hispanoamericana

San José, 2 de noviembre de 2017

A quien interese:

Hago constar que leí y corregí el anteproyecto de tesis denominado "Estudio de la Constitucionalidad de los Artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047", elaborado por el estudiante Mario Rodríguez Murillo; para optar por el grado académico de licenciatura en Derecho.

Corregí el trabajo en aspectos tales como: construcción de párrafos, vicios del lenguaje que se trasladan a lo escrito, ortografía, puntuación, cohesión, coherencia y otros relacionados con el campo filológico. Desde ese punto de vista, después de realizarse los cambios, considero que está listo para ser presentado como anteproyecto final de graduación; por cuanto cumple con los requisitos establecidos por la universidad.

Suscribe de ustedes cordialmente,



Lic. Samantha López Cascante

Carné de colegiada número 62811, Colypro

Asociada número 183, Asociación Costarricense de Filólogos

TABLA DE CONTENIDOS

Contenido

PRESENTACIÓN	iii
DEDICATORIA.....	v
AGRADECIMIENTO.....	vi
CAPÍTULO I	1
EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	1
1.1 Planteamiento del problema	2
a) Antecedentes del problema	2
b) Problematización del problema	3
c) Justificación del tema	5
1.2 Formulación del problema	6
1.3 Objetivo de la investigación	7
1.3.1 Objetivo general	7
1.3.2 Objetivos específicos	7
1.4 Alcances y limitaciones	7
1.4.1 Alcances.....	7
1.4.2 Limitaciones	8
CAPÍTULO II	9
MARCO TEÓRICO.....	9
2.1. El contexto histórico	10
2.2. Marco teórico conceptual	14
2.2.1. Principios constitucionales del derecho administrativo sancionador	14
2.2.1.1 Principios constitucionales formales sancionatorios del derecho administrativo	16
2.2.1.1.1 Principio de reserva de ley	16
2.2.1.1.2 Principio de tipicidad.....	19
2.2.1.1.3 Principio de legalidad	22
2.2.1.1.4 Principio de irretroactividad	26
2.2.1.2 Principios constitucionales materiales sancionatorios del derecho administrativo	29
2.2.1.2.1 Principio de proporcionalidad	30
2.2.1.2.2 Principio de idoneidad	38
2.2.1.2.3 Principio de capacidad económica	40
2.2.1.2.4 Principio de no confiscatoriedad.....	42
2.2.1.2.5 Potestad sancionatoria de la Administración Pública	44
2.2.1.2.6 Principio del debido proceso	54
2.2.1.2.7 Principio non bis in ídem	58
2.2.1.2.8 Principio de generalidad	63
2.2.1.2.9 Prohibición de analogía	64
2.2.2. Estructura sancionatoria de la multa administrativa	65
2.3 Hipótesis.....	69
CAPÍTULO III	70
MARCO METODOLÓGICO	70

3.1	Tipo de investigación.....	71
3.1.1	Finalidad.....	75
3.1.2	Alcance temporal.....	76
3.1.3	Condición en que se hace la investigación.....	76
3.1.4	Carácter de la investigación	76
3.1.5	Naturaleza de la investigación.....	77
3.2	Sujetos y fuentes de información	77
3.2.1	Sujetos de información	77
3.2.2	Fuentes de información	79
3.2.2.1	Fuentes primarias.....	80
3.2.2.2	Fuentes secundarias	80
3.3	Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	81
3.3.1	Técnicas de recolección de datos	81
3.3.2	Instrumentos de recolección de datos.....	83
	CAPÍTULO IV	85
	ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS	85
4.1	Análisis de la estructura sancionatoria de la multa administrativa.....	86
4.1	Análisis principios constitucionales del derecho administrativo sancionador	91
4.1.1	Análisis de principio de reserva de ley	91
4.1.2	Análisis del principio de tipicidad.....	94
4.1.3	Análisis de los principios de legalidad y debido proceso	99
4.1.4	Análisis del principio de irretroactividad.....	103
4.1.5	Análisis del principio de proporcionalidad.....	104
4.1.6	Análisis del principio de idoneidad	114
4.1.7	Análisis principios de capacidad económica y no confiscatoriedad.....	119
	CAPÍTULO V	123
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	123
5.1	Conclusiones.....	124
5.2	Recomendaciones.....	132
	BIBLIOGRAFÍA	139
	ANEXOS	151

PRESENTACIÓN

El presente documento recopila información obtenida en la investigación realizada sobre la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047; este consta de cinco apartados ordenados de la siguiente forma:

En el capítulo I, se detalla aspectos sobre el problema de investigación, lo comprendido en el planteamiento del problema, sus antecedentes, su problematización; al mismo tiempo la justificación del tema, la cual ofrece al lector la comprensión de las razones por las cuales se llevó a cabo este proyecto. Asimismo, se presenta la formulación del problema, el objetivo general y los objetivos específicos del estudio, sus alcances y limitaciones.

En el capítulo II, se proporciona al lector el marco teórico; es decir, el contexto histórico de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047; además, la parte teórica conceptual, para conocer sobre la figura de las sanciones administrativas y los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador, tanto formales como materiales, así como la hipótesis de la investigación.

En el capítulo III, se desarrolla el marco metodológico. En este se explica el tipo de investigación, su finalidad, el alcance temporal, el marco de la investigación, la condición en que se ejecuta, su tipo de carácter, la naturaleza del trabajo, los sujetos y las fuentes de información, las técnicas y los instrumentos de recolección de datos.

En el capítulo IV, se analiza toda la información recopilada de entrevistas, jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y doctrina, con la finalidad de analizar la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

En el capítulo V, se presenta las conclusiones del tema de investigación, así como el establecimiento de las recomendaciones de todo el proceso investigativo generado de los capítulos que le anteceden.

DEDICATORIA

Dedico esta investigación a mi estimada familia, a Dios y a todas esas personas que de una u otras maneras contribuyeron en la realización del presente trabajo.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a todas aquellas personas que me apoyaron y me dieron los ánimos para realizar este trabajo; además, agradezco a mi familia, la cual, a pesar de que se presentaron momentos cuando se tenían que realizar reuniones para terminarlo, siempre estuvo ahí apoyándome y creyó en que este proyecto llegaría a buen fin. Muchas gracias a todos. Asimismo, a Dios porque me iluminó para que, en momentos de incertidumbre y oscuridad, saliera adelante.

CAPÍTULO I
EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del problema

a) Antecedentes del problema

Debido a la gran importancia que tiene para las municipalidades del país el ingreso que perciben por concepto de las licencias de licor, es que, en agosto del 2012, se publicó la nueva Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, la cual norma lo referente al cobro del impuesto de licor, de las diferentes categorías establecidas en la citada ley y como algo novedoso, las sanciones por incumplir lo emanado por la supra citada ley.

La Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido Alcohólico N° 9047, en los artículos 14, 16, 17 y 18 del capítulo IV, cuenta con multas que oscilan de uno hasta los quince salarios base. Para los efectos de la investigación, el estudiado es el establecido en el artículo 2° de la Ley N.° 7337, de 5 de mayo de 1993, que consta de ¢ 426 200. (cuatrocientos veintiséis mil doscientos colones exactos), monto actualizado a partir del primero de enero del año 2017, en la sesión N° 113-16 celebrada el 20 de diciembre de 2016, artículo LXXXII del Consejo Superior de la Corte Suprema de Justicia.

Con la implementación de la citada ley, las municipalidades pueden sancionar a los titulares de licencia de licor por incumplir lo establecido en la normativa. Dado que son los encargados de velar para que esta se cumpla, tal y como lo indica el numeral veinticinco de la citada norma, estaríamos ante la presencia de los principios de imperio de la ley y de legalidad, en el sentido que prevalece la ley sobre cualquier otra situación.

Tal y como se indicó, el incumplimiento de lo establecido en la Ley N° 9047 acarrearía el cobro de una multa de hasta quince salarios base, monto de ¢ 6 393 000, lo cual podría menoscabar la capacidad económica de un propietario

de una licencia de licor, pues podría darse un impedimento económica de cancelar dicha sanción, y esto podría violentar los principios constitucionales, como el de proporcionalidad, idoneidad, entre otros.

Por ejemplo, el artículo 16 de la ley en mención establece una multa de hasta quince salarios base por la permanencia de personas menores de edad en los establecimientos con licencia clase B y E4; es decir, cantinas, bares, tabernas sin actividad de baile, salones de baile, discotecas, clubes nocturnos, cabarés con actividad de baile y centros de diversión nocturna declarados de interés turístico por el Instituto Costarricense de Turismo. Por lo tanto, si un dueño de un bar, quien paga por trimestre de impuesto de licor un rubro de ₡ 53 250, incumple dicha normativa, lo sancionarían con un monto de ₡ 6 393 000, y tendría serios problemas económicos, pues no podría costear ese monto, al no estar al alcance de su capacidad económica para honrar dicho pago.

Por estos motivos, en esta investigación, se desea analizar la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047, para conocer si estos cumplen con lo establecido en Carta Magna y los principios emanados por esta.

b) Problematización del problema

El tema de investigación sobre la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, daría un panorama más amplio para saber si dichas multas se apegan en todo momento a los principios constitucionales de legalidad, reserva de ley, irretroactividad, tipicidad, proporcionalidad, de capacidad económica, de no confiscatoriedad, non bis in idem, idoneidad y generalidad.

Por lo tanto, se quiere estudiar si el importe de las multas contempladas en la Ley N° 9047 podría rozar el principio constitucional de no confiscatoriedad, debido a que la recaudación impositiva llevada a cabo por el Estado nunca podrá ser tal que conlleve la privación completa de bienes del sujeto, por lo cual el cobro de las multas debería ir de la mano con la capacidad económica de las personas.

Es importante señalar que, si el cobro de las multas no es proporcional a la capacidad económica del titular de una licencia de licor, esto podría acarrear el cierre del local comercial, la pérdida de empleos, alquileres de establecimientos comerciales; además, las municipalidades no podrían cobrar los respectivos impuestos de licor y el Ministerio de Hacienda tampoco lo haría por la realización de actividades.

El objetivo que se quiere desarrollar en el trabajo de investigación es lograr analizar si las multas de la Ley N° 9047 cumplen con la Constitución Política, dado que esta contempla todos los principios que se deben cumplir cuando se redacta y se aprueba, por parte de la Asamblea Legislativa, una ley sobre la materia constitucional. ¿Son constitucionales los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047?

Por un lado, un tema importante son los principios constitucionales sancionatorios, para estar al corriente en cuanto a la doctrina y la jurisprudencia, de ahí la relevancia de su significado. ¿Se pueden definir los principios constitucionales sancionatorios?

Por otro lado, se quiere ampliar el tema sobre la estructura sancionatoria de la multa administrativa, para saber cómo se debe aplicar esta, de acuerdo con la doctrina y jurisprudencia existente. ¿Se conoce sobre la estructura sancionatoria de la multa administrativa?

Asimismo, un apartado importante es investigar la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el tema de los principios constitucionales sancionatorios. ¿Existe jurisprudencia de la Sala Constitucional con respecto a principios constitucionales sancionatorios?

c) Justificación del tema

El tema de los principios constitucionales, como el de proporcionalidad, es muy mencionado en muchas ramas del derecho, en lo penal, en relación con las penas punitivas impuestas a las personas quienes cometen algún delito, establecidas en el Código Penal. De igual forma, en el derecho administrativo, en cuanto al cobro de los tributos, como de las multas que efectúa la Administración Pública, de acuerdo con lo determinado por la Ley de la Administración Pública y la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047. Por ejemplo, sobre el principio de proporcionalidad existe amplia jurisprudencia por parte de la Sala Constitucional, como el voto 2009-02313 del 13 de febrero de 2009, la resolución 2008-016974 de las catorce horas cincuenta y dos minutos del doce de noviembre de dos mil ocho y la sentencia 2008-010730 de las diecisiete horas y cincuenta y seis minutos del 26 de junio del 2008.

La importancia del contenido de la investigación es porque la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico se publicó en el diario oficial La Gaceta, en agosto de 2012; por eso el tema sancionatorio implementado en la Ley N° 9047 viene a cambiar el panorama en las multas que pueden cobrar las municipalidades del país, en tanto un patentado irrespete y no cumpla con las disposiciones establecidas en dicha normativa. Las municipalidades tienen la facultad de recaudar las multas, pues son las responsables de velar por el cumplimiento de la ley, por lo que deben de efectuarlo de la mejor manera y acatar en todo momento los principios

constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad, capacidad económica, del debido proceso, entre otros.

Por lo tanto, los resultados de esta investigación proporcionarán un parámetro jurídico para establecer si las multas contempladas en la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 son constitucionales, lo cual vendría a rozar con nuestra Constitución Política.

La propuesta sobre el título de la investigación es novedosa en el país, dado que la ley N° 9047 trae muchos cambios del cobro del impuesto de licor y de las multas, puesto que las personas quienes incumplen la ley pueden verse expuestas a sanciones monetarias que pueden llegar hasta los ¢ 6 393 000. Esto genera que, mediante jurisprudencia de la Sala Constitucional, doctrina y entrevistas, se quiere analizar que el cobro de las multas establecidas en el Capítulo IV de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la supra citada ley no roza con nuestra Constitución Política.

1.2 Formulación del problema

El problema que se quiere investigar es el siguiente: ¿Son constitucionales los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047?

1.3 Objetivo de la investigación

1.3.1 Objetivo general

1.3.1.1 Analizar la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 utilizando la doctrina y jurisprudencia de la Sala Constitucional.

1.3.2 Objetivos específicos

1.3.2.1 Definir los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador.

1.3.2.2 Conocer la estructura sancionatoria de la multa administrativa.

1.3.2.3 Investigar la jurisprudencia de la Sala Constitucional con respecto a los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador.

1.3.2.4 Determinar la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

1.4 Alcances y limitaciones

1.4.1 Alcances

1.4.1.1 Analizar la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, para verificar que cumplan con los principios constitucionales establecidas en la Constitución Política.

1.4.1.2 Desarrollar los principios constitucionales sancionatorios, para verificar si los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización

de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 cumplen con la Constitución Política.

- 1.4.1.3** Mencionar la jurisprudencia de la Sala Constitucional con respecto a las sanciones administrativas, para conocer los principios constitucionales sancionatorios.

1.4.2 Limitaciones

La limitación involucrada en el trabajo de investigación se ha centrado en la imposibilidad de entrevistar a la encargada de patentes de la Municipalidad de Barva; no obstante, para solventarla se utilizó el Reglamento sobre Licencias de Expendio de Bebidas con Contenido Alcohólico de dicho municipio.

Además, otra limitación es la poca información existente sobre el cobro de las multas de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, tanto en jurisprudencia de la Sala Constitucional como en la doctrina y en las municipalidades.

CAPÍTULO II
MARCO TEÓRICO

2.1. El contexto histórico

Anteriormente a la Ley de Regulación y Comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 existía la Ley sobre la venta de licores N° 10, publicada en el diario oficial La Gaceta N° 230 del 9 de octubre de 1936, la cual ya tenía bastantes años como normativa marco para regular la materia de licores en las municipalidades, lo cual indicaba que esta ya era un cuerpo normativo muy obsoleto y que era necesario promulgar uno que viniera a establecer nuevos parámetros sobre el tema.

Según el diputado Óscar Núñez Calvo, ante la Asamblea Legislativa se tramitó el expediente N.º 15.477, el cual pretendía regular la venta de bebidas alcohólicas en Costa Rica, cuya legislación data de 1936, cuando se promulgó la Ley N.º 10, publicada en el diario oficial La Gaceta N.º 230, de 9 de octubre del mismo año.

La iniciativa en mención tomó como referencia la legislación neozelandesa, de reciente promulgación, así como las de otras naciones que muestran rasgos similares; además, se basó en los criterios esbozados por un grupo ad hoc, integrado por funcionarios técnicos del IAFA y representantes de la industria de bebidas, con el fin de proponer para el país una legislación moderna sobre la venta de bebidas alcohólicas, en reemplazo de la obsoleta Ley de 1936. Dicho proyecto de ley fue el fruto de más de dos años de trabajo de ese grupo.

El proyecto siguió su trámite normal y fue dictaminado en la Comisión de Asuntos Sociales el día 22 de noviembre de 2005, de manera afirmativa y unánime, por la totalidad de los diputados y diputadas presentes. Es decir, que el proyecto tuvo el respaldo unánime de todas las fracciones políticas representadas en dicha comisión, lo que demuestra la total coincidencia respecto a la necesidad de su aprobación. Fue así que con el expediente N.º 17410 el diputado Núñez Calvo tramitó el proyecto a la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

El Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, en un informe jurídico sobre el proyecto a la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, de fecha del 24 de septiembre de 2009 indicó lo siguiente:

El proyecto propone una reforma integral a la venta de bebidas alcohólicas con el fin de normar todo lo relacionado con la patente de licores, los horarios de venta, los lugares donde se puede vender y consumir, así como también las posibles sanciones tanto penales como administrativas por el quebranto de ciertas disposiciones. Otros aspectos importantes que se vienen a regular son el pago de un impuesto por la licencia de venta de licor y el papel que juega la Municipalidad en el control de la venta de bebidas alcohólicas.

Si bien es cierto, la multa es una especie de sanción por cometer un acto indebido, también es cierto que la multa no puede llegar a ser de tal magnitud que haga nugatoria la capacidad económica de la persona, la disposición es desproporcionada que no se justifica con el fin que persigue la norma ya que la intención debe ser de dotar a las Municipalidades de un mecanismo para que puedan resarcirse por el pago extemporáneo, sin que con ello se haga imposible por parte del contribuyente asumir un costo de estas proporciones...

Cabe resaltar que en la sesión plenaria N° 23 del jueves 7 de junio de 2012 de la Asamblea Legislativa, la diputada Yolanda Acuña Castro señaló lo siguiente:

En el contexto de aprobación en primer debate del proyecto de ley número 17410 Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico, quisiera resaltar al menos 4 de las razones por las cuales esta ley significa un gran aporte al desarrollo local de nuestro país:

Primero: La evolución que esta norma implica en el régimen municipal: Actualmente la norma que nos ha regido en esta materia data de 1936. Época en la cual según el investigador Iván Molina contábamos con una población de entre los 120.000 a los 160.000 habitantes mayores de edad, hoy 76 años después contamos con una población de 2 952 531 millones de habitantes mayores de edad, y sin embargo seguimos aplicando la misma ley. Razón por la cual no es de asombrarse que su obsoleto contenido haya permitido todo un mercado clandestino de la venta de estas bebidas. No cabe duda que nuestro contexto, social y económico ha cambiado y le debemos al país un significativo cambio en lo respecta a las normas que regulan la comercialización de las bebidas con contenido alcohólico, la cual se encuentra en manos de nuestros gobiernos locales.

Segundo: La apuesta que este proyecto hace por la autonomía Municipal: La emisión de las patentes para la venta de bebidas alcohólicas ha estado en manos de nuestros gobiernos locales; los cuales tienen pleno conocimiento de las principales actividades que constituyen fuentes de ingreso económico de sus cantones y de la cultura de los mismos. Razón por la cual en la Comisión de Asuntos Municipales y

Desarrollo local en este proyecto hizo una apuesta por brindarle más y mejores herramientas a los mismos para que mediante la figura del reglamento estas decidan cuantas Licencias desean otorgar para esta comercialización y que reglas utilizara para tener bajo su control este mercado, tomando en cuenta elementos propios de la idiosincrasia de su cantón. Otra herramienta que fortalecerá su autonomía es la posibilidad que tendrán los municipios de revocar las licencias por distintas razones, dentro de las cuales puedo citar la falta de pago de los derechos, la tolerancia a actos ilegales o violentos en sus locales ó bien cuando incurran en cualquier otra de las infracciones que expone el proyecto...

Asimismo, el proyecto a la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 propone una reforma integral a la venta de bebidas alcohólicas con el fin de normar todo lo relacionado con la patente de licores, los horarios de venta, los lugares donde se puede vender y consumir, así como también las posibles sanciones penales y administrativas por el quebranto de ciertas disposiciones. Otros aspectos importantes que se vienen a regular son el pago de un impuesto por la licencia de venta de licor y el papel que juega la municipalidad en el control de la venta de bebidas alcohólicas.

Por lo anteriormente mencionado es que en el diario oficial La Gaceta N°152 Alcance N° 109 del 08 de agosto del año 2012, fue publicada la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

2.2. Marco teórico conceptual

El contexto teórico conceptual constará de dos partes. La primera tratará sobre los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador, que incluye la definición de cada principio con doctrina y jurisprudencia, lo cual va a enriquecer el trabajo de investigación. Una segunda parte abarcará la estructura sancionatoria de la multa administrativa.

2.2.1. Principios constitucionales del derecho administrativo sancionador

Según Aldunate (2012), el tema de las sanciones administrativas no es sino un trasunto de la posición que tiene la Administración frente al ordenamiento jurídico, especialmente en su deber de servicialidad y de promoción del bien común. El ordenamiento jurídico le atribuye poderes exorbitantes a los órganos administrativos en razón de la función que debe cumplir, lo cual le permite alterar la situación jurídica de terceros aún en contra de su voluntad y, más aún, ejecutar directamente sus propias decisiones. Sin embargo, aun cuando se reconozca el sentido y fundamento de este “privilegio” a favor de los órganos que integran la Administración Pública, surgen voces que la cuestionan y plantean una visión distinta para comprender e interpretar las normas jurídico-públicas.

Por lo que la aplicación de sanciones de tipo administrativa o penal, no pueden imponerse de modo arbitrario, sino que deben responder a determinados criterios rectores o postulados que delimiten la facultad sancionadora de las entidades administrativas o jurisdiccionales.

En esa perspectiva, las nuevas orientaciones del derecho administrativo sancionador han permitido que en nuestro medio se regulen los principios aplicables a la facultad sancionadora de la Administración Pública. Por este motivo, constituyen los principios básicos del derecho sancionador, que no solo se

aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador.

Según Vargas (2012), desde sus orígenes, el derecho administrativo sancionador formó parte del derecho penal, por lo cual no se lograba distinguir un procedimiento administrativo por sí mismo. Sin embargo, gracias al grado de desarrollo alcanzado por el derecho administrativo, especialmente a través de la interpretación jurisprudencial, en la actualidad resulta posible hablar de un procedimiento administrativo sancionador, el cual, tal y como se expondrá, se rige por principios y preceptos que le son propios.

Asimismo, Timón (2010) se refiere a que la potestad sancionadora es una de las más intensas con las que cuenta la Administración Pública y que, en mayor medida, afecta la esfera jurídica de los ciudadanos. Por ello, es necesario rodearla de todo tipo de garantías para que su ejercicio sea conforme a las finalidades y objetivos de servir al interés general, especialmente en aquellos ámbitos sensibles donde la relación con el ciudadano es más palpable.

Para la definición de los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador se realizará en dos partes. La primera consta de los principios formales que tienen inmerso los principios de reserva de ley, legalidad, irretroactividad y tipicidad. Una segunda parte abarcará los principios materiales, que para los efectos de esta investigación se va a proponer su posible aplicación, de los cuales se pueden enunciar: proporcionalidad, idoneidad, razonabilidad, capacidad económica, no confiscatoriedad, potestad sancionatoria de la Administración Pública, debido proceso, non bis in ídem, generalidad y prohibición de analogía.

2.2.1.1 Principios constitucionales formales sancionatorios del derecho administrativo

Según Cordero (2014), la potestad sancionadora de la Administración constituye una de las técnicas más potentes de intervención en la esfera jurídica de los particulares, por lo que en su atribución y ejercicio se deben adoptar las medidas que permitan justificar su existencia y, al mismo tiempo, respetar los derechos de los particulares que les reconoce nuestra Constitución y la legislación administrativa general.

De esta forma, entre los principios constitucionales formales sancionatorios del derecho administrativo que se explicarán a continuación estarán los de reserva de ley, legalidad, irretroactividad y tipicidad.

2.2.1.1.1 Principio de reserva de ley

De acuerdo con la Constitución Política, a nivel general, es atribución de la Asamblea Legislativa dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, darles interpretación auténtica y establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales.

Asimismo, el artículo 39 de nuestra Carta Magna señala que a nadie se hará sufrir pena, sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indicado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad. Así, la *lex scripta* indica que se necesita una ley que sea escrita, que describa el delito a punir y su punición, y que esta actúe como exigencia al poder legislativo en cuanto requiere que los derechos y, sobre todo, las obligaciones de los ciudadanos deben estar recogidos en normas jurídicas. En este sentido, el límite actúa sobre el poder ejecutivo y la Administración Pública,

puesto que no pueden vulnerar los derechos ni crear obligaciones contrarias a las normas aprobadas por el legislador. Además, las normas jurídicas tienen como finalidad adecuar las conductas de los ciudadanos. Para ello, se exige que la norma deba estar aprobada y publicada con anterioridad a la ejecución del acto regulado.

Según Cordero (2014), esta figura reconoce una larga evolución histórica que culmina con el inicio de la era moderna en el marco del principio fundamental del Estado de Derecho, la separación de los poderes, la soberanía nacional y el respeto y protección de los derechos fundamentales. Su objetivo principal es que el Poder Ejecutivo (Gobierno y Administración Públicas) no pueda dictar normas reglamentarias o actos administrativos que incidan negativamente sobre la esfera jurídica de los ciudadanos sin un previo apoderamiento legal, ya que son materias “reservadas” a la aprobación del órgano legislativo.

Siguiendo las ideas y citando al anterior autor, se señala que en el estatuto jurídico de la actividad sancionatoria de la administración está legitimada la potestad reglamentaria de ejecución, pero no lo está la autónoma, en el sentido que sin suficiente cobertura legal, un decreto, reglamento o instrucción no puede constitucionalmente establecer deberes administrativos que limiten el ejercicio del derecho, al llevar a cabo una actividad económica lícita y a cuyo incumplimiento se vinculen sanciones.

La Sala Constitucional (1996) en sentencia número 1996-00687 señala:

(...) Nuestra jurisprudencia, (...) ha reconocido, habida cuenta de determinadas circunstancias, la posibilidad de que opere -dentro de ciertos límites razonables- una “delegación relativa” de dichas facultades, siempre y cuando, se señalen en la ley los márgenes del tributo respectivo, pues de lo

contrario, estaríamos en presencia de una “delegación absoluta” de tales facultades, proceder que carece, como se expuso, de validez constitucional...

La misma Sala Constitucional (2014) en su voto número 2014-01226 de las dieciséis horas veinte minutos del 29 de enero de 2014 mencionó lo siguiente:

Como garantía de legitimidad de los actos gravosos o de particular trascendencia, la Constitución Política, en sus artículos 28 y 39 reconoce el principio de reserva de Ley, según la cual determinadas materias se encuentran sustraídas de regulación por parte de órganos diversos del Parlamento, debiendo éste seguir los trámites para la formación de la Ley formal. Esta disposición es desarrollada por diversas normas constitucionales, así como por los artículos 19 (el régimen jurídico de los derechos fundamentales está reservado a la Ley, prohibiéndose los reglamentos autónomos en tales materias) y 124 (los reglamentos, circulares, instrucciones y demás disposiciones administrativas generales no podrán establecer penas, ni imponer exacciones, tasas, multas ni otras cargas similares) de la Ley General de la Administración Pública...

De todo lo mencionado, se puede reseñar que las instituciones de la Administración Pública solo pueden cobrar tributos y las multas sancionatorias si estas son establecidas por medio de la Asamblea Legislativa, poder del Estado que tiene la potestad de crear las leyes del país, por lo cual a ninguna persona se le puede afectar si no existe debidamente una ley que ampare dicha afectación.

El Tribunal Contencioso Administrativo Sección Tercera (2016), en la resolución número 485-2016 de las catorce horas y veinticinco minutos del 31 de octubre del 2016, se refiere al principio de reserva de ley de la siguiente manera:

III. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 121 inciso 13 de la Constitución Política, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa, establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales,(...) En ese sentido, el artículo 124 de la Ley General de la Administración Pública establece que los reglamentos, circulares, instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas ni imponer, exacciones, tasas, multas ni otras cargas similares...

Es así como la Administración Pública solo puede cobrar tributos y las multas sancionatorias si estas son establecidas por medio de la Asamblea Legislativa, poder del Estado con potestad constitucional para crear leyes y, por lo tanto, las sanciones administrativas.

2.2.1.1.2 Principio de tipicidad

Según Northcote (2009), el procedimiento administrativo sancionador es la herramienta a través de la cual las entidades de la Administración Pública determinan la comisión de infracciones e imponen las sanciones correspondientes. Debido a su naturaleza, el procedimiento administrativo sancionador se regula no solo por los principios del procedimiento administrativo general, sino que tiene sus propios principios. Uno de los más importantes es el principio de tipicidad, que

resulta indispensable para la calificación de infracciones y la aplicación de sanciones.

Siguiendo las ideas del citado autor, el principio de tipicidad obliga a las entidades públicas a no efectuar interpretaciones extensivas o analógicas de las conductas y de las sanciones señaladas en la norma, de tal manera que al calificar una infracción e imponer la sanción correspondiente, los funcionarios competentes deben ceñirse a la tipificación prevista en la ley y no extender los efectos de dicha tipificación a conductas que no encajan en la descripción o aplicar sanciones que no han sido señaladas expresamente en la norma. La finalidad de que este principio de tipicidad se aplique de manera estricta es que los administrados deben conocer, sin ambigüedades, las conductas que están prohibidas de realizar y las sanciones a las que se someten en caso de que cometan una infracción.

El autor Cordero (2014), nos indica que el principio de tipicidad está estrechamente vinculado con el principio de legalidad, pero con elementos que permiten marcar algunas diferencias. El principio de tipicidad ha sido también proclamado con uno más de los principios a los que debe someterse el derecho administrativo sancionador.

Para Rodríguez (1984), el gran problema de la tipicidad es otro: el nivel de densidad normativa que se le exige al legislador al determinar las conductas constitutivas de infracción. Este es un problema tradicional en el ámbito del derecho penal y se plantea a propósito de las denominadas leyes penales en blanco, en especial aquellas cuyos tipos deben ser complementados por normas reglamentarias, práctica bastante habitual en el ámbito administrativo. Además, a lo anterior se agrega la indeterminación y ambigüedad en la descripción de estos tipos.

En este sentido, para García (2003), la tipicidad es la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa y

aparece de este modo como una vertiente del principio de legalidad que se enlaza estrechamente con el principio de seguridad jurídica.

Sin embargo, para que la tipificación sea correcta, no basta con la expresión de las conductas reprochables y de la sanción anudada a estas, sino que se requiere determinar igualmente las causas de exclusión de la responsabilidad, pues, en otro caso, no se efectúa correctamente la definición acabada de la infracción. De esta manera, el primer problema que surge al analizar el principio de tipicidad es el alcance de la reserva de ley, es decir, si la ley ha de contener todos los elementos del ilícito, excluyendo cualquier intervención del reglamento.

La Sala Constitucional (1998), en su voto No. 5092-1998 señaló lo siguiente:

En el derecho disciplinario, en razón del fin que persigue, cual es la protección del orden social general, y de la materia que regula, --la disciplina-, la determinación de la infracción disciplinaria es menos exigente que la sanción penal, ya que comprende hechos que pueden ser calificados como violación de los deberes del funcionamiento, que en algunas legislaciones no están especificados, y, en otras, sí. De manera que, el ejercicio de este poder es discrecional, de allí que proceda aplicar sanciones por cualquier falta a los deberes funcionales, sin necesidad de que estén detalladas concretamente como hecho sancionatorio, por lo cual, la enumeración que de los hechos punibles se haga vía reglamentaria no tiene carácter limitativo.

El principio de tipicidad es una de las manifestaciones esenciales del principio de reserva de ley y exige la más estricta adecuación entre la conducta prohibida descrita en el tipo, y el hecho cometido por acción u omisión. Por ello, las normas que definen las infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica.

El Tribunal de Trabajo Sección II (2016), en la resolución 00138-2006 indicó lo siguiente:

(...) la tipicidad consiste en que las conductas constitutivas de ilícito penal o administrativo, así como las sanciones han de estar suficientemente detalladas en las normas, a fin de que todos puedan conocer, con mayor grado de exactitud posible cual es la conducta prohibida y cuál es la sanción que corresponde imponer...

2.2.1.1.3 Principio de legalidad

La Constitución Política de Costa Rica en su numeral 11 señala que los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

El artículo 11 en su punto primero de la Ley General de la Administración Pública indica que esta actuará sometida al ordenamiento jurídico y solo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

Según Cordero (2014), el principio de legalidad en materia de las sanciones administrativas debe ser analizado desde distintas perspectivas para su mejor comprensión. En primer lugar, la legalidad constituye uno de los principios capitales de nuestro derecho público y es, al mismo tiempo, uno de los ejes centrales sobre los cuales se construye el derecho administrativo. Por tal razón, no resulta necesario *prima facie* recurrir a los principios del derecho penal, en particular a la fórmula "*nullum crimen nulla poena sine lege praevia*" (no hay crimen o delito, no hay pena, si no existe una ley previa), para justificar su aplicación. Los órganos administrativos, como todo órgano del Estado, solo pueden ejercer las potestades y atribuciones que expresamente les atribuye la Constitución y las leyes, por lo que, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, pueden atribuirse otra autoridad o derechos.

Por una parte, siguiendo las ideas y citando al mismo autor, el principio de legalidad se encuentra reforzado, desde la perspectiva de los particulares, con otra garantía constitucional: la reserva legal. Esta figura reconoce una larga evolución histórica que culmina con el inicio de la era moderna en el marco del principio fundamental del Estado de Derecho, la separación de los poderes, la soberanía nacional y el respeto y protección de los derechos fundamentales. Su objetivo principal es que el Poder Ejecutivo (Gobierno y administraciones públicas) no pueda dictar normas reglamentarias o actos administrativos que incidan negativamente sobre la esfera jurídica de los ciudadanos sin un previo apoderamiento legal, ya que son materias "reservadas" a la aprobación del órgano legislativo. Su reconocimiento en nuestra Constitución ha encontrado un fuerte respaldo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Por lo tanto, cualquier sanción que la Administración aplique a un particular afectará

necesariamente algunos de sus derechos constitucionales (v.gr. libertad de enseñanza, libertad de trabajo, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, el derecho de propiedad, etc.), todos amparados por la garantía de la reserva legal. En tal sentido, la única posibilidad que la Administración tiene para contar con poderes sancionatorios que afecten dicho ámbito es mediante una ley que así lo establezca.

Por otra parte, Vargas (s.f.), manifiesta que, dentro de la ideología de un Estado Democrático de Derecho, el principio de legalidad constituye uno de sus fundamentos y, para el caso de la Administración, supone que esta se encuentra sometida plenamente a la ley y al derecho. Para nuestra jurisprudencia, el principio de legalidad “implica que la acción administrativa debe necesariamente, adecuarse a la totalidad del sistema normativo escrito o no escrito, o sea a lo que solemos llamar bloque de legalidad (...) en todo momento requiere de una habilitación normativa que a un propio tiempo justifique y autorice la conducta desplegada para que esta pueda considerarse lícita, y más que lícita, no prohibida”.

La Sala Constitucional (1992) en su voto No. 3410-92 indicó lo siguiente:

El principio de legalidad (...) significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa, desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico –reglamentos ejecutivos y autónomos, especialmente-; o sea, en última instancia, a lo que se conoce como el “principio de juridicidad de la Administración...”

Asimismo, la Sala Constitucional (1993) en su voto número 1731-93, señaló:

(...) Ley General de la Administración Pública regula, en su "Libro Segundo" (Artículos 214 y siguientes) los principios generales del procedimiento administrativo, cuyo objeto es la averiguación de la verdad real, en respeto de los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, estableciéndose como principios rectores el de legalidad, que lo rige...

Por último, la Sala Segunda (2017) en la resolución número 00108-2017 indicó lo siguiente:

III.- SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO: Conforme con lo dispuesto en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, la municipalidad demandada, como parte del sector público, solo puede realizar aquello que le esté permitido por el ordenamiento jurídico (principio de legalidad). En ese orden de ideas, se ha reiterado el criterio de que si no hay norma jurídica que expresamente autorice; a la administración le está vedado realizar todo lo que no esté regulado o autorizado. De ahí que, sólo puedan considerarse legítimas y efectivamente exigibles, como obligaciones a su cargo, las contempladas como tales en el ordenamiento...

De lo mencionado, todo servidor público, cuando efectúe un procedimiento administrativo o en sus labores diarias, debe actuar apegado siempre en una normativa publicada en el diario oficial La Gaceta; por lo tanto, si no verificare dicho requisito, estaría incumpliendo la Constitución Política y la Ley General de la Administración Pública.

2.2.1.1.4 Principio de irretroactividad

La Constitución Política en su artículo 34 señala que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas.

Según Cordero (2014), la exigencia de una ley previa viene a cerrar el marco de garantías normativas que habitualmente se condensa en la frase "lex scripta, stricta, praevia et certa" (la ley tiene que estar por escrito) que domina al derecho penal. Su aplicación en el ámbito administrativo no plantea mayor discusión y ha sido reconocida no solo por la doctrina, sino también por la jurisprudencia administrativa y judicial. Sus fundamentos se pueden encontrar en el principio de certeza y seguridad jurídica que garantiza a las personas la posibilidad de conocer las normas y determinar las consecuencias jurídicas de sus actos. Además, su aplicación al ámbito del derecho administrativo sancionador es aceptada unánimemente, más aún si también constituye un principio del derecho administrativo general. En efecto, la irretroactividad "in peius" constituye no solo una garantía para los eventuales infractores, sino también cualquier persona que se relaciona con los órganos administrativos frente a sus actos administrativos desfavorables, fundados en los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y protección de los derechos adquiridos.

La Sala Constitucional (1991) en su voto número 259-91 da una explicación detallada sobre el principio de irretroactividad de la siguiente manera:

En nuestro medio el principio de irretroactividad de la Ley, que contempla el artículo 34 de la Constitución Política, no prohíbe irrestrictamente la retroactividad. No es, que el Estado y sus instituciones puedan aplicar válidamente hacia atrás normas posteriores para resolver situaciones posteriores como una forma de prepotencia que no conviene a los intereses de los administrados, sino que, en virtud de la certeza que justifica todo el ordenamiento, las relaciones se deciden conforme con las reglas vigentes cuando se dieron esos vínculos. De lo contrario se desnaturalizaría la esencia de lo jurídico, que en último término es un saber a qué atenerse en las relaciones que ocurren entre los administrados y el Poder Público. Lo vedado no es entonces la retroactividad en sí misma, sino la retroactividad perjudicial, porque causa daño irreparable en razón de que va contra la certeza. Agregala citada disposición constitucional que a ninguna "ley" entendida como "norma", se le dará efecto retroactivo perjudicial, lo que permite concluir que si cabe la retroacción beneficiosa.

La misma Sala Constitucional (1996) en su voto número 7043-96 señaló:

La retroactividad a que hace alusión el artículo 34 de la Constitución Política es la que pretende interferir con derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, nacidas con anterioridad a la promulgación de la ley, o sea, aquellas con

características de validez y eficacia perfeccionadas bajo el imperio de otras regulaciones, de forma que sus efectos y consecuencias no pueden ser variadas por nuevas disposiciones, excepto si conllevan beneficio para los interesados...

Asimismo, la Sala Constitucional (1997) en su voto 7331-97 de las quince horas y veinticuatro minutos del 31 de octubre de 1997 señaló lo siguiente:

(...) la garantía constitucional de la irretroactividad de la ley se traduce en la certidumbre de que un cambio en el ordenamiento no puede tener la consecuencia de sustraer el bien o el derecho ya adquirido del patrimonio de la persona, o de provocar que, si se había dado el presupuesto fáctico con anterioridad a la reforma legal, ya no surja la consecuencia (provechosa, se entiende) que el interesado esperaba de la situación jurídica consolidada. Ahora bien, específicamente en punto a ésta última, se ha entendido también que nadie tiene un derecho a la inmutabilidad del ordenamiento, es decir, a que las reglas nunca cambien. Por eso, el precepto constitucional no consiste en que, una vez nacida a la vida jurídica, la regla que conecta el hecho con el efecto no pueda ser modificada o incluso suprimida por una norma posterior; lo que significa es que -como se explicó- si se ha producido el supuesto condicionante, una reforma legal que cambie o elimine la regla no podrá tener la virtud de impedir que surja el efecto condicionado que se

esperaba bajo el imperio de la norma anterior. De este modo, a lo que la persona tiene derecho es a la consecuencia, no a la regla.

Siguiendo las ideas, el Tribunal Contencioso Administrativo Sección IX (2009), en resolución número 00013-2009, indica que, según lo ha interpretado la Sala Constitucional, el principio de irretroactividad de la ley representa también una garantía de que los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, nacidos u obtenidos a partir de presupuestos de hecho establecidos en una ley anterior no resulten afectados por la ley posterior que venga a modificarlos. Según lo ha indicado la Sala, esto no significa que el ordenamiento jurídico deba permanecer inmutable, es decir, sin poder cambiar sus reglas, pues, incluso, si esto ocurriera en el caso de normas, con base en las cuales fue dictado un acto administrativo declarativo de derechos, ello no obliga a la Administración a mantener la situación favorable al administrado, en virtud de haber variado las normas que dieron lugar a su emisión inicialmente. Lo que no podría hacer la Administración, por disponerlo así la ley, es anular el acto declarativo de derechos en forma unilateral, pues para ello debe utilizar los mecanismos legales establecidos.

2.2.1.2 Principios constitucionales materiales sancionatorios del derecho administrativo

Según Northcote (2009). El procedimiento administrativo sancionador es la herramienta a través de la cual las entidades de la Administración Pública determinan la comisión de infracciones e imponen las sanciones correspondientes. Debido a su naturaleza, el procedimiento administrativo sancionador se regula, no solo por los principios del procedimiento administrativo general, sino que tiene sus propios principios.

Debido a lo anterior, para el estudio del tema de la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, se explicarán los siguientes principios constitucionales materiales sancionatorios del derecho administrativo de proporcionalidad, idoneidad, razonabilidad, capacidad económica, no confiscatoriedad, potestad sancionatoria de la Administración Pública, debido proceso, non bis in ídem y generalidad:

2.2.1.2.1 Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad responde a la idea de evitar una utilización desmedida de las sanciones que conllevan una privación o una restricción de la libertad; para ello se limita su uso a lo imprescindible, que no es otra cosa que establecerlas e imponerlas exclusivamente para proteger bienes jurídicos valiosos.

El Diccionario de la Real Academia Española (2014), define la proporcionalidad de la siguiente manera:

“proporción”, relación o correspondencia debida de las partes con el todo, en cuanto a magnitud, cantidad, o grado: las proporciones del cuerpo etc.”

Según Pérez (2005), de manera paralela a las garantías procesales, aparecen otras herramientas garantistas; como por ejemplo el principio de proporcionalidad. Este principio de origen doctrinal alemán se configura como una garantía de los ciudadanos frente a toda actuación de la Administración Pública que entrañe una restricción al ejercicio de los derechos.

Asimismo, Pulido (2005), señala que debe reconocerse que el principio de proporcionalidad no solo es aplicable frente a la actividad de la Administración Pública, por cuanto cumple también la función de estructurar el procedimiento

interpretativo para la determinación del contenido de los derechos fundamentales, lo cual resulta vinculante para el legislador y para la fundamentación de dicho contenido en las decisiones de control de constitucionalidad de las leyes. De igual manera, como elemento orientador en la labor hermenéutica llevada a cabo por los jueces cuando de determinar el alcance de los derechos fundamentales se trata.

Citando al mismo autor en el campo del derecho administrativo sancionador, este principio exige que exista un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida, una correspondencia entre la gravedad de la una conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye. La aplicación de este principio básico, junto con el debido proceso y los elementos que de él hacen parte, constituyen el eje central de las garantías inherentes al derecho administrativo sancionador, que no puede concebirse como un derecho represivo utilizado para amedrentar a la sociedad, sino, por el contrario, un instrumento de realización del bienestar general.

De este modo, Correa (1999), señala que existe alguna discusión en torno a si el principio de proporcionalidad es una manifestación del principio de culpabilidad. También considera que la proporcionalidad está incluida dentro de la culpabilidad, pero también hay otros que cuestionan aquello, en el entendido de que la proporcionalidad se construye de forma objetiva a partir de la gravedad de la infracción prevista por el legislador (injusto penal) y la sanción correlativa que le resulta aplicable, quedando la culpabilidad como un elemento posterior que determina la atribución del hecho antijurídico a su autor.

De esta manera, García (2005) nos indica que en el ámbito del derecho administrativo la proporcionalidad constituye un principio general que cumple una importante función dentro de los mecanismos destinados a controlar el ejercicio de las potestades discrecionales que el ordenamiento atribuye a los órganos administrativos. Si bien se ha sostenido tradicionalmente que las potestades

sancionadoras son siempre regladas, la realidad nos demuestra que existe un margen de libre apreciación que queda entregado a la autoridad administrativa y en donde este principio juega un importante rol al momento de interpretar dichas disposiciones e integrar algunos criterios en la determinación de la sanción.

Siguiendo las ideas, Jinesta (2016) señala:

(...) Conviene indicar, que el principio de razonabilidad y proporcionalidad cumple un rol de primer orden en el Derecho Administrativo, al proyectarse en diversos ámbitos. Así, es de vital importancia como límite al ejercicio de la discrecionalidad administrativa, al establecer la LGAP que no podrán dictarse actos administrativos discrecionales contrarios a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a los principios elementales de justicia, lógica o conveniencia (artículos 16, párrafo 1°, 158, párrafo 4° y 160). En el terreno del Derecho Administrativo sancionador, el principio de proporcionalidad y razonabilidad es determinante para evitar sanciones desproporcionadas...

En resumen, el principio de proporcionalidad opera en materia punitiva en dos ámbitos bien delimitados. En primer término, como un límite que se impone al legislador al momento de tipificar conductas punibles, determinar su sanción y establecer la autoridad que debe aplicarla (administrativa y judicial). En segundo lugar, como un límite al acotado margen de discrecionalidad que debe tener la autoridad administrativa al momento de determinar la sanción aplicable por la comisión de un ilícito administrativo.

Asimismo, el numeral 216, punto 1 de la Ley General de la Administración Pública señala:

1. La Administración deberá adoptar sus resoluciones dentro del procedimiento con estricto apego al ordenamiento y, en el caso de las actuaciones discrecionales, a los límites de racionalidad y razonabilidad implícitos en aquél.

La Sala Constitucional (1992), en la resolución número 1739-1992 establece que para determinar si la conducta administrativa aprueba el examen de proporcionalidad, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: a) la medida adoptada es legítima, es decir, que el acto no se contraponga al bloque de legalidad, b) sea idónea o susceptible para alcanzar el objetivo propuesto, c) la conducta sea necesaria o imprescindible, que no exista otra medida de suyo moderada para acceder al propósito con igual rango de eficacia y d) que en la especie haya necesidad en sentido estricto; no es otra situación más que del resultado de su puesta en práctica abrevie más ventajas para el colectivo social que perjuicios de cara a otros bienes jurídicos tutelados.

Dentro de este orden de ideas, la Sala Constitucional (2008), en la sentencia 2008-010730 de las diecisiete horas y cincuenta y seis minutos del 26 de junio del 2008, señala lo siguiente:

(...) Conviene indicar que el principio de razonabilidad y proporcionalidad cumple un rol de primer orden en el Derecho Administrativo, al proyectarse en diversos ámbitos. Así, es de vital importancia como límite al ejercicio de la discrecionalidad administrativa, al establecer la Ley General de la Administración Pública que no podrán

dictarse actos administrativos discrecionales contrarios a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a los principios elementales de justicia, lógica o conveniencia (artículos 16, párrafo 1º, 158, párrafo 4º y 160). En materia de los elementos constitutivos de índole material objetivo (motivo, contenido y fin), debe existir una relación de proporcionalidad entre los mismos, así para una falta disciplinaria específica de un funcionario –motivo- debe existir una sanción proporcionada – amonestación verbal o escrita, suspensión o destitución-, en tal sentido el artículo 132, párrafo 2º, de la Ley General de la Administración Pública establece que el contenido “Deberá ser (...) proporcionado al fin legal y correspondiente al motivo, cuando ambos se hallen regulados”. En el terreno del derecho administrativo sancionador (...), el principio de proporcionalidad y razonabilidad es determinante para evitar sanciones o tributos desorbitados o desproporcionados...

Ahora bien, la Sala Constitucional (2009), en la sentencia número 2009-02313, ha indicado sobre el principio de proporcionalidad lo siguiente:

III.- SOBRE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. Precisamente, el principio de proporcionalidad, como criterio objetivo para determinar la razonabilidad de los actos de las Administraciones Públicas, pretende solventar el eterno problema de dilucidar la justicia o injusticia de una disposición, así como su conformidad con los

valores, principios y derechos que integran el Derecho de la Constitución.

De acuerdo con la citada resolución de la Sala Constitucional (2009), y a la doctrina alemana, el principio de proporcionalidad está integrado por tres subprincipios a saber:

1. Idoneidad. Se refiere a que el acto emitido debe ser el adecuado para cumplir con el objetivo propuesto.
2. Necesidad. En donde la disposición tomada debe ser la menos gravosa para la esfera jurídica del derechohabiente.
3. Proporcionalidad en sentido estricto. En este caso debe existir una justa medida entre las desventajas que los medios implican y las ventajas que se conseguirán si se cumplen los fines propuestos.

De lo mencionado por la Sala Constitucional, se denota que existe jurisprudencia sobre el tema del principio de proporcionalidad y se le atribuye importancia, dado que todo cobro de cualquier tributo o sanción que la Administración Pública pueda cobrar tiene que apegarse primeramente al principio de legalidad y luego a los de razonabilidad, necesidad imperiosa e idoneidad.

El Tribunal Contencioso Administrativo Sección Primera (2014), en resolución número 66 – 2014 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del 10 de septiembre del año 2014, indicó:

(...) el principio elemental, parámetro de constitucional, de la razonabilidad y proporcionalidad de la norma procesal, no permitiría que se pueda imponer una sanción, por mínima que sea, sin observarse las reglas elementales del debido proceso. En otras palabras, se requiere que la

sanción impuesta sea congruente con el fin legitimador de la intervención estatal, esto es, sea adecuada para la obtención del fin que pretende tutelar, previsto por el ordenamiento jurídico. Tal restringir mínimo sobre la esfera jurídica del individuo no da cuenta más que del subprincipio de necesidad, corolario de la proporcionalidad...

Por lo tanto, se puede indicar que el principio de proporcionalidad descansa sobre la libertad y el derecho fundamental a la justicia pronta y cumplida; asimismo, se extiende a todas las relaciones jurídico-administrativas de nuestro ordenamiento jurídico.

Para la presente investigación, se va incluir dentro del principio de proporcionalidad un subprincipio denominado razonabilidad; a continuación, se dará una explicación de este:

La Sala Constitucional (2003), en su voto número 2003-03053 de las catorce horas con cincuenta y cinco minutos del 23 de abril del 2003 define el principio de razonabilidad como:

La razonabilidad de una norma jurídica significa la verificación de la proporción entre el fin querido y la medida adoptada para lograrlo y en ese sentido, puede decirse que no basta la relación entre el fin y el medio, sino en la proporcionalidad del medio con respecto al fin...

En relación con el principio de razonabilidad, la Sala Constitucional (1998), en el voto número 8858-98, ha indicado que surge del llamado "debido proceso

substantivo” –substantive due process of law-, es decir, que los actos públicos deben contener un substracto de justicia intrínseco. (Voto N° 8858-98 del 15/12/1998 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

Siguiendo las ideas, la misma Sala (2003), en resolución número 5374-2003, indica que:

En este sentido, se destaca, la razonabilidad jurídica, o la adecuación a la Constitución general y, en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella. Para esto, la doctrina propone examinar, en lo que interesa: la razonabilidad de igualdad, que es el tipo de valoración jurídica que parte de que ante iguales antecedentes deben existir iguales consecuencias, sin excepciones arbitrarias.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (2013) en la sentencia número 2013-01055, señala que para el análisis del principio de razonabilidad constitucional se deben seguir las siguientes pautas:

- 1) La legitimidad, la cual se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar al menos legalmente prohibido
- 2) La necesidad, que significa que, entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona. La medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad -o de un determinado grupo- mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable y, por lo tanto, constitucionalmente válida.

- 3) La idoneidad indica que la medida estatal cuestionada debe ser apta para alcanzar, efectivamente, el objetivo pretendido; es decir, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada.
- 4) La proporcionalidad nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella pretende obtenerse en beneficio de la colectividad (Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia número 2013-01055 de las doce horas y cero minutos del 9 de agosto del 2013).

De lo mencionado, se puede extraer que para que se dé el principio de razonabilidad tienen que darse estos tres parámetros: que sea una necesidad imperiosa, idónea y, muy importante, que esté presente el principio de proporcionalidad, esto significa que para que todo tributo o actuación administrativa para sea constitucional, debe tener ese filtro.

2.2.1.2.2 Principio de idoneidad

Según Pulido (2007), este principio es un subprincipio del de proporcionalidad, precisamente como consecuencia del ensalzamiento de la libertad individual del ser humano frente al férreo control del Estado. De este modo, comenzó a consolidarse la idea de que solo cuando la Administración perseguía un fin lo suficientemente relevante para la comunidad, estaría legitimada para imponer ciertas limitaciones a los derechos y libertades individuales.

Siguiendo las ideas, Barnes (2007), señala que el principio de idoneidad persigue básicamente comprobar si la medida adoptada se adecua al fin

perseguido y, en palabras del Tribunal Constitucional alemán, una medida se considera adecuado al fin “cuando contribuye significativamente a la obtención del resultado apetecido”. Es decir, mediante el juicio de idoneidad se analiza si con la adopción o ejecución de una medida es posible la consecución del objetivo propuesto.

La Sala Constitucional (1998), ha considerado que los componentes básicos de la proporcionalidad son la legitimidad, la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto. Así, en el Voto No. 3933-98, indicó lo siguiente:

(...) La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada deber ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea "exigible" al individuo...

Asimismo, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (2013) en la sentencia número 2013-01055 de las doce horas y cero minutos del 9 de agosto del 2013 señaló:

(...) La idoneidad indica que la medida estatal cuestionada debe ser apta para alcanzar, efectivamente, el objetivo pretendido, es decir, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La inidoneidad de la medida indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta por restringir el disfrute del derecho en cuestión...

Debido a esto, la idoneidad es importante pues debe ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido y en ningún momento se puede incumplir dicha disposición. En relación con el cobro de las multas establecido en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, es fundamental que el principio mencionado esté inmerso dentro de los principios de proporcionalidad y de razonabilidad.

2.2.1.2.3 Principio de capacidad económica

El numeral 33 de la Constitución Política establece que todas las personas somos iguales ante la Ley. Siguiendo esta afirmación para la capacidad económica debe demostrarse la riqueza de cada persona; por lo que, en tesis de principio, no todas las personas tienen el mismo patrimonio, dado que los ciudadanos quienes tengan más riqueza deberán de cancelar más impuestos y los que tengan menos no deberán pagar igual que los primeros.

Tal y como lo establece Vergara (2009), es necesario encontrar un criterio de distribución de los tributos. Debe tratarse de una regla justa y efectiva. Hace ya

mucho tiempo que la doctrina y los ordenamientos jurídicos consideran que tales exigencias son satisfactoriamente cumplidas por el principio de capacidad económica o contributiva. Según la terminología italiana, cuyo contenido esencial puede expresarse de manera sencilla: cada uno debe pagar conforme a su riqueza, en razón de los medios que dispone. Este principio tiene estrecha relación con el de igualdad, que representa una de las determinaciones o principios constitutivos del Derecho moderno, entendiendo por tal al que nace con el constitucionalismo.

La Sala Constitucional (2003), en su voto número 2003-02349 de las catorce horas con cuarenta y dos minutos del 19 de marzo del 2003, lo define de la siguiente manera:

La capacidad económica, es la magnitud sobre la que se determina la cuantía de los pagos públicos, magnitud que toma en cuenta los niveles mínimos de renta que los sujetos han de disponer para su subsistencia y la cuantía de las rentas sometidas a imposición... Con arreglo a dicho principio -el de la capacidad económica-, el tributo debe ser adecuado a la capacidad del sujeto obligado al pago, y esto determina la justicia del tributo, de allí que los titulares de una capacidad económica mayor contribuyan en mayor cuantía que los que están situados a un nivel inferior.

Asimismo, el Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI (2013), en la sentencia número 00145-2013 señaló:

“(...) Al respecto debemos señalar que la capacidad contributiva es la potencialidad de contribuir con los

gastos públicos que poseen los individuos sometidos al poder (...) del Estado”

En la jurisprudencia constitucional extranjera, podemos referirnos a las sentencias más relevantes del Tribunal Constitucional de España, el cual ha establecido una línea jurisprudencial sobre el principio de igualdad, como analizaremos a continuación:

La Sentencia 27/1981 de 20 de julio de 1981, afirma que "el principio de capacidad económica se refiere a la de cada uno y obliga a buscar la riqueza donde la riqueza se encuentra", o también la Sentencia 45/1989 de 20 de febrero de 1989. Sin embargo, en otros pronunciamientos como las Sentencias 37/1987 de 26 de marzo de 1987 y 21 1/1992 de 2 de diciembre de 1992, el Tribunal Constitucional español ha sostenido que "(...) basta que dicha capacidad económica exista, como riqueza real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el tributo, para aquel principio constitucional quede a salvo...

2.2.1.2.4 Principio de no confiscatoriedad

El Artículo 40 de nuestra Carta Magna estipula que nadie será sometido a tratamientos crueles o degradantes ni a penas perpetuas, ni a la pena de confiscación. Toda declaración obtenida por medio de violencia será nula.

Según Otero (2011), aun cuando este principio no cuenta con gran desarrollo teórico, puede entenderse que se refiere a que el tipo impositivo en los

impuestos progresivos no puede seguir aumentando desmedidamente mientras aumente la base imponible, sino que debe tener su límite en el derecho de propiedad. El principio de confiscación —al que se le ha prestado escasa atención doctrinal— supone, un límite extremo que dimana del reconocimiento del derecho de propiedad, cuya finalidad es impedir una posible conducta patológica de las prestaciones patrimoniales coactivas o una radical aplicación de la progresividad que atentara contra la capacidad económica que la sustenta.

La Sala Constitucional (1994), en sentencia número 02359-94 de las quince horas con tres minutos del 17 de mayo de 1994, señaló lo siguiente:

El Estado puede tomar parte proporcional de la renta que genera el particular, para sufragar sus gastos, pero siempre que no llegue a anular la propiedad como tal, como sería el caso de que el tributo absorba totalmente la renta. Si la Constitución protege el derecho de propiedad al patrimonio integral, no se puede reconocer y admitir que otras disposiciones lo destruyan. Así, para ser constitucionales, los tributos no deben desnaturalizar otros derechos fundamentales, la Constitución asegura la inviolabilidad de la propiedad privada, así como su libre uso y disposición y prohíbe la confiscación, por lo que no se puede permitir una medida de Tributación que vaya más allá de lo razonable y proporcionado. (...) el componente de discrecionalidad o de razonabilidad debe valorarse en cada caso concreto, de manera circunstancial, según las necesidades de hecho, las exigencias de tiempo y lugar, y la finalidad económico-social de cada tributo.

Por lo que ninguna sanción puede ser tan fuerte que destruya la capacidad económica del administrado y consiste en que la recaudación impositiva llevada a cabo por el Estado nunca podrá ser tal que conlleve la privación completa de bienes del sujeto; es decir, el 100 %. El principio de no confiscatoriedad es un límite de la potestad administrativa, que, como tal, otorga contenido al principio de legalidad. Este está íntimamente ligado al principio de la capacidad contributiva o límite a la carga fiscal de los contribuyentes, que obliga al Estado a garantizar el derecho a la propiedad privada, evitando que sus impuestos disminuyan la disposición patrimonial individual.

2.2.1.2.5 Potestad sancionatoria de la Administración Pública

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2003), el término potestad significa:

“Dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre algo”.

Sin embargo, Marienhoff (1992) indica que, desde la perspectiva del derecho administrativo, el vocablo potestad se entiende como una especie del término genérico de poder, por cuanto este es atributo del Estado, en tanto la potestad se concibe como una prerrogativa inherente al ejercicio de una función. La potestad sancionadora en este caso se aborda desde la perspectiva de la función administrativa como una prerrogativa que le es inherente, haciendo la aclaración, que, en todo caso, en su creación intervienen casi todas las funciones públicas, bien sea otorgándolas dentro del contexto del ordenamiento jurídico o ejerciéndolas según el principio de legalidad.

García (2005), define la sanción administrativa como:

“un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”

Asimismo, Garrido (2006) lo define de la siguiente manera:

“Que la sanción es un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido”

Por un lado, Vera (2005) define la sanción administrativa:

Resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita —incluso elimina— algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos.

Por otro lado, según Ramírez (2015), la sanción es un signo de la autoridad represiva, que se acciona frente a cualquier tipo de perturbación que se ocasione, y se traduce en el poder para reprimir a los individuos, sin hacer la distinción entre relaciones de sujeción general o especial, por las infracciones al orden jurídico-administrativo. Su objeto es reprimir una conducta contraria al derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del trasgresor, y aun cuando tenga naturaleza represora, persigue una finalidad preventiva.

El propósito de la potestad sancionadora de la administración no puede ser otro que el bienestar general, el bien común, pero es claro que dentro del contexto del Estado Social de Derecho debe ejercerse con plena observancia de las garantías constitucionales y legales, buscando siempre la consecución de los fines del Estado sin que ello implique la vulneración de los derechos fundamentales y, por el contrario, sean un mecanismo para su defensa.

De esta manera, indica Rojas (2009) que debe anotarse que la sanción administrativa se justifica como medida generalmente disuasiva y no represiva, toda vez que el objetivo del derecho administrativo sancionador no puede ser otro que el de evitar llegar a la imposición de sanciones administrativas, puesto que su eficacia depende, no de que las sanciones se impongan, sino de que las infracciones no se cometan y en consecuencia no se tenga que hacer uso de la potestad sancionadora. Para que esto sea así, es imprescindible que se entienda que el derecho administrativo sancionador debe ser el componente central de una política pública cuyo objetivo fundamental debe estar encaminado a evitar, más que se cometan infracciones, que se eviten los riesgos al interés general o colectivo que se concretan en las infracciones administrativas. Allí, las sanciones administrativas se convierten en la última ratio de la potestad sancionadora.

El éxito del derecho administrativo sancionador está dado por la inexistencia de la necesidad de la imposición de la sanción administrativa, puesto que su principal papel es preventivo, de conformidad con el grado de interés que tenga la administración de intervenir los diversos escenarios sociales. Por lo tanto, la sanción administrativa se justifica como razón última de un conglomerado normativo dispuesto a garantizar el interés general.

Según Cano (1994), la potestad sancionadora de la Administración puede ser definida como:

“una potestad de signo auténticamente represivo, que se ejercita a partir de una vulneración o perturbación de reglas preestablecidas”.

El autor Nieto (1994) establece que esta potestad de la Administración para imponer sanciones se justifica en el “ius puniendi único del Estado”, del cual es una de sus manifestaciones.

Por su parte, la relación existente entre las sanciones administrativas y penales ha sido uno de los puntos de discusión de más antigua data. Partiendo por una separación tajante y natural, se ha llegado a afirmar la identidad ontológica de estas, al punto de constituir variantes en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado al momento de implementar una política represiva en resguardo de determinados bienes jurídicos.

Es por ello que para Rojas (2009) el *ius puniendi* tal como es concebido en la actualidad, es el resultado de un proceso histórico que tiene sus orígenes en el “régimen de confusión de poderes característico del Estado absoluto, en el cual autoridades que hoy han devenido puramente administrativas ostentaban simultáneamente funciones judiciales de orden penal” , lo cual permite aseverar que el origen histórico de esta institución se halla en una fase previa a la consolidación del Estado de Derecho, en la que no se había configurado la división funcional del poder público y, mucho menos, el establecimiento de parámetros legales que permitieran establecer garantías para quienes se vieran involucrados en asuntos de naturaleza punitiva o sancionatoria.

Continuando las ideas, el mismo autor indica que el poder punitivo radica en el pacto social que tiene por finalidad la conservación de los contratantes, y en el reconocimiento que se le hace al Estado de la facultad que tiene para sancionar a quienes transgreden el contrato social, puesto que todos han de enajenar totalmente sus derechos a favor de toda la comunidad, bajo la dirección de la

voluntad general y esta, adoptando la forma de cuerpo político, soberano o Estado, determinará los “dones” o los derechos que cada individuo habrá de tener, así como las consecuencias derivadas de las transgresiones al derecho social y a las cuales se harán acreedores.

Asimismo, el mismo autor señala también que existe un punto de encuentro que representa la característica fundamental del *ius puniendi*, el hecho de que la potestad punitiva del Estado, de una u otra forma, deriva de la autorización o del acuerdo de los miembros de la sociedad, que siendo conscientes de la necesidad de establecer mecanismos para garantizar su convivencia y coexistencia, aceptan y reconocen tal facultad como consecuencia lógica de la organización política, y como fundamento para el mantenimiento de un orden social.

Por lo que implica que el Estado sea el depositario y titular de la potestad sancionadora, con independencia de la forma que este la adquiera o cómo se organice internamente, lo que ha conducido a que en la actualidad se acepte mayoritariamente, que la potestad sancionadora del Estado es una sola, pero que en algunos Estados se admite en una doble dimensión, esto es, la potestad sancionadora penal y la potestad sancionadora administrativa.

Por otra parte, Rojas (2009) señala que el *ius puniendi* o poder punitivo del Estado es la facultad de la que este se encuentra investido para determinar qué conductas contrarían o perturban el orden social, y para establecer e imponer las consecuencias sancionatorias, penales o administrativas, derivadas de su trasgresión. El ejercicio de tal facultad se ve reflejado en prácticamente todas las funciones públicas, de lo que deriva que el *ius puniendi* no sea una función pública, sino, una potestad del poder público y por lo tanto del Estado mismo, que se concretiza a través de las diversas funciones públicas.

Además, Ramírez (2015) define el *ius puniendi* del Estado como el poder que ostentan las autoridades, no solo penales, sino también administrativas, para

el adecuado funcionamiento del aparato estatal. De todas formas, y a pesar de la variedad de manifestaciones en que la actividad sancionadora puede traducirse, este *ius puniendi* responde a un poder único del Estado para ejercer la potestad sancionadora, aun cuando un poder haya nacido con antelación al otro, refiriéndonos al derecho penal y al administrativo, respectivamente.

Siguiendo las ideas y citando al mismo autor, este poder de la administración se origina básicamente en el incremento de las funciones del Estado, ya que se pasa de un modelo no intervencionista a uno intervencionista: Estado Social de Derecho, en el que es necesario que la administración esté revestida de una serie de poderes para alcanzar los fines que persigue en su nuevo rol. Al mismo tiempo, regula, mediante la amenaza de una sanción o de la entrega de un subsidio, las conductas de los individuos. El poder sancionador de la administración se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones previstas en las infracciones.

Tal como lo indica el citado autor, esta facultad sancionadora de la administración se diferencia de la penal, pues busca que no se quiebren los deberes que tienen los administrados con la administración; la multa es la sanción más emblemática y nunca la privación de la libertad, y sus actos pueden ser revisados por la jurisdicción. Esto sin pasar por alto que el poder penal se orienta en la preservación de los bienes sociales más amplios y en la consecución de los fines de tipo: retributivo, preventivo o resocializador.

En cuanto a Garrido (2006), afirma que la potestad sancionadora tendría una finalidad represiva para cuando la obligación impuesta por la administración no se haya cumplido; quien concluye que la potestad sancionadora de la administración tiene como fundamento común que ambas han sido establecidas para asegurar el cumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tienen ante el Estado, es decir, que derivan de su situación general de sumisión.

De esta manera, la Procuraduría General de la República de Costa Rica (2006), es en ejercicio de esa potestad, que la administración puede imponer sanciones a los particulares por las transgresiones que del ordenamiento jurídico estos cometan, previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma. Dicha facultad le es atribuida a la administración para que, más que prevenir, reprima las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellas áreas de la realidad cuya intervención y cuidado le hayan sido encomendados con anterioridad. De lo anterior derivan dos elementos que componen la potestad sancionadora: a) la actividad limitadora de la administración y, b) el mantenimiento de un determinado orden (Procuraduría General de la República, 2006, p 206).

Asimismo, Escola (1984) nos señala que, dentro de la administración, el derecho sancionador tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir, por medios coactivos, aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal. Se puede definir el poder sancionador dado a la administración como aquel en virtud del cual “pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso”.

Nos indica Cordero (2014) que además de los elementos externos o formales (son actos que emanan de un órgano de la administración, que se aplica previo procedimiento administrativo y mediante actos administrativos), la sanción administrativa es un mal infringido por un órgano administrativo que supone una conducta ilícita por parte del particular y una finalidad esencialmente represora además de los elementos externos o formales (son actos que emanan de un órgano de la administración, que se aplica previo procedimiento administrativo y mediante actos administrativos), la sanción administrativa es un mal infringido por un órgano administrativo que supone una conducta ilícita por parte del particular y una finalidad esencialmente represora.

Siguiendo las ideas del autor, los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador no se deben confundir con sus principios generales. En efecto, en el primer caso nos encontramos con aquellos principios que tienen un reconocimiento explícito o implícito en la carta fundamental. Por su parte, los principios generales son aquellos que se encuentran reconocidos no solo en la Constitución sino también en la legislación que las regula. Sin perjuicio de que analizaremos con detenimiento cada uno de estos principios, la distinción no es menor, en la medida que en el plano constitucional los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración no solo constituyen el fundamento de validez de las normas infraconstitucionales que la rigen, sino también son elementos de interpretación de estas y pueden ser aplicables de forma directa, en la medida que gocen de la densidad prescriptiva suficiente. Por su parte, en el caso de los principios generales, el tema se traslada a la naturaleza de las normas de las cuales se deben obtener estos principios y los criterios para poder resolver determinados casos, lo que también aparece necesariamente conectado con las normas concretas que permitirán resolver un caso particular. Los principios que rigen al derecho administrativo sancionador exigen una serie de distinciones que van desde aquellas que tienen fundamento en la Constitución y aquellas que se encuentran dentro del entramado normativo que regula el poder sancionador administrativo. A su vez, esto exige, frente a los problemas de interpretación o de insuficiencia en la regulación, determinar la naturaleza de las sanciones administrativas para así encontrar aquellas normas que permitan proyectar y encontrar soluciones a los problemas que plantean.

Ahora bien, citando al mismo experto, hay diversos factores que han determinado la persistencia y crecimiento de un poder punitivo en manos de la administración, en donde la doctrina y la literatura especializada han dado cuenta con detalle del fenómeno. No es solo una cuestión de carácter histórico que permite explicar su existencia, ya que también existe una determinación expresa del legislador en orden a seguir por dicho camino, con el objeto de asegurar una intervención oportuna y eficaz de los órganos del Estado mediante la

administración frente a los riesgos y peligros que conlleva una sociedad más compleja y con una capacidad de obrar y, en su caso, de generar una situación de peligro inimaginable en la historia de la civilización. Por lo tanto, no es solo que hayan quedado desperdigadas algunas normas heredadas del antiguo régimen que entregan a la administración estos poderes punitivos. Corresponde a una necesidad creciente, frente a un aparato judicial cuya capacidad se encuentra superada para asegurar una actuación oportuna de los poderes públicos frente a las conductas que se desencadenan al interior de la sociedad.

Por lo tanto, según Suárez (2012), la potestad sancionadora no es ejercida exclusivamente por los jueces, sino también por diversos funcionarios administrativos a quienes se les ha asignado la facultad de investigar e imponer sanciones con el fin de garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal.

En esta perspectiva, la potestad sancionadora de la administración constituye una de las técnicas más potentes de intervención en la esfera jurídica de los particulares, por lo que en su atribución y ejercicio se deben adoptar las medidas que permitan justificar su existencia y, al mismo tiempo, respetar los derechos de los particulares que les reconoce nuestra Constitución y la legislación administrativa general.

El Tribunal Contencioso Administrativo Sección Sexta, en las sentencias No. 1270-2009, de las 16 horas 20 minutos de 26 de junio de 2009, así como las No. 1103-2010 de las 10 horas 40 minutos del 22 de marzo; No. 1150-2010, de las 16 horas 15 minutos del 24 de marzo y No. 2416-2010, de las 7 horas 35 minutos del 25 de junio, estas tres últimas del 2010, definió el derecho administrativo sancionatorio de la siguiente manera:

Conjunto de disposiciones mediante las cuales la administración estatal, encargada de favorecer el bienestar público, vincula a la trasgresión de una

disposición administrativa como supuesto de hecho, una pena o sanción administrativa, como efecto condicionado. La propia evolución del Derecho Administrativo permite su desarrollo y posterior autonomía, según lo establece el canon 9 inciso primero de la Ley General de la Administración Pública.

Sobre el tema de la potestad sancionatoria administrativa, el citado Tribunal (2012), en sentencia número 83 -2012-VI de las quince horas cincuenta y cinco minutos del 17 de mayo del 2012, señaló lo siguiente:

IIIo.- APLICACIÓN DE PRINCIPIOS DEL DERECHO PUNITIVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA. Para ello ha de tenerse claro que el Derecho Administrativo sancionador es punitivo en cuanto como consecuencia jurídica, impone sanciones o reprimendas administrativas, pero en definitiva, no tiene todas las connotaciones del proceso penal, pues carece del alcance desvalorativo que merecen las conductas que, además de ser ilícitas, son incuestionables e intolerablemente injustas...

Las municipalidades tienen la potestad de sancionar las actuaciones del administrado, en el momento cuando se incumpla o no respete lo establecido en la normativa; por ejemplo, la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 en su capítulo IV cuenta con un procedimiento sancionatorio, para el cobro de las multas, pero siempre se tiene que efectuar respetando el principio del debido proceso.

Sin embargo, teniendo en cuenta la variedad de manifestaciones en donde la actividad sancionadora puede expresarse, el *iuspuniendi* no corresponde a un poder único del Estado para ejercer dicha potestad. Así lo afirmó la Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-214 de 1994 al establecer que:

(...) el poder del Estado, aun siendo concebido como un todo unitario, debido a la división y especialización del trabajo, se desdobra en una serie de atribuciones, facultades o competencias institucionalizadas en el ordenamiento constitucional, que se radican en cada una de las ramas del poder público...

2.2.1.2.6 Principio del debido proceso

En cuanto al principio del debido proceso, se debe de mencionar lo referente al procedimiento administrativo que debe de efectuar la Administración Pública para el cobro de las multas sancionatorias. Jinesta (2007) lo define de la siguiente manera:

El acto administrativo es el ejercicio de una potestad o de una competencia, las cuales consisten en facultades o atribuciones normativas y abstractas que no pueden transformarse, por sí mismas, en actos administrativos -manifestaciones concretas de aquellas- sin pasar por una serie de etapas o fases de elaboración y construcción de los elementos previstos en la norma que atribuye la potestad o la competencia. Son necesarias una serie de conductas intermedias entre la potestad o la

competencia y el acto que autorizan las dos primeras para que llegue a perfeccionarse. En el caso de los procedimientos administrativos de carácter constitutivo, es claro que tienen por propósito crear o producir una situación objetiva final consistente en la posibilidad de ejercer la competencia para dictar el acto administrativo final.

Según Rojas (2009), el debido proceso tiene como propósito fundamental el respeto de los derechos fundamentales de quien se vea sometido a cualquier tipo de actuación pública, y su rigor debe ser mayor si se está en presencia de una actuación sancionadora como ocurre en el campo penal o administrativo sancionador. De igual forma, engloba una serie de principios esenciales para la defensa de los ciudadanos ante el poder del Estado, y entre ellos se destacan el principio de legalidad, que lleva implícito a su vez el de reserva de ley de las sanciones administrativas, la tipicidad de las conductas objeto de reproche administrativo, la existencia de un régimen de responsabilidad subjetivo fundamentado en la culpabilidad, la prohibición de la doble sanción administrativa con fundamento en unos mismos hechos, entre otros postulados que aparecen como garantías procesales a los derechos fundamentales de quienes se ven involucrados en asuntos punitivos.

A fin de garantizar a las partes que intervienen en un procedimiento administrativo, el efectivo ejercicio del derecho de defensa, cuya ausencia constituye una grave afectación al principio del debido proceso, el Tribunal Contencioso Administrativo Sección Séptima (2013), en la sentencia número 70-2013-VII, establece que es necesario que se cumplan por parte de la Administración Pública los siguientes requisitos:

- 1) La notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento, más conocido como el derecho a la debida intimación e imputación, de donde

se hace necesario no solo la instrucción de los cargos, sino también la posible imputación de los hechos, lo que significa la indicación de la posible sanción a aplicar, así como la aportación de la prueba respectiva;

- 2) El derecho de audiencia, que comprende el derecho de intervenir en el proceso, a ser oído y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes;
- 3) Consecuencia del anterior, la presunción de inocencia, que implica que la administración (o el denunciante) está obligada a demostrar la culpabilidad del infractor o investigado;
- 4) La oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate;
- 5) El derecho del administrado a una defensa técnica, que comprende su derecho a hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas, como peritos; aún y cuando no requiere la asistencia de abogado como se exige en los procesos jurisdiccionales, pudiendo representarse a sí mismo;
- 6) La notificación adecuada de la decisión final que dicta la administración y de los motivos en que ella se funde;
- 7) El derecho del interesado de recurrir la decisión dictada, que conlleva el principio de la congruencia de la resolución; que en el caso de los procedimientos administrativos, comprende no solo el derecho de recurrir el acto final, sino también aquellos actos del procedimiento que tengan efecto propio y puedan incidir en el derecho de defensa -el auto de apertura del procedimiento, la denegatoria de la celebración de la audiencia oral y privada, la denegatoria de recepción de prueba, la aplicación de medidas cautelares, la denegación del acceso al expediente, la reducción de los plazos del procedimiento, y la resolución que resuelva la recusación;

- 8) El principio pro-dictado del acto final , de donde, las normas procesales deben aplicarse e interpretarse en el sentido de facilitar la administración de justicia administrativa;
- 9) La eficacia formal y material del fallo (Tribunal Contencioso Administrativo Sección Sétima, sentencia número 70-2013-VII de las once horas treinta minutos del 10 de octubre del 2013).

La Sala Constitucional (1994), en la sentencia número 5970-94, menciona que se deben de integrar a este derecho el acceso a la justicia en igualdad de condiciones y sin discriminación, la gratuidad e informalismo de la justicia, la justicia pronta y cumplida, es decir, sin retardo injustificado; el principio de la intervención mínima en la esfera de los derechos de los ciudadanos. Adicionalmente, es importante la aplicación a este tipo de procedimientos sancionatorios, los principios constitucionales del derecho penal, como los de intimación e imputación, que pretenden garantizar que al administrado se le comunique los hechos que motivan el procedimiento, la infracción que se le acusa y la posible sanción a aplicar, acompañado de la prueba que respalda la investigación; de manera que le corresponde a la administración el deber de probar en el procedimiento, la comisión de la falta que se le imputa al administrado.

Siguiendo las ideas, el Tribunal Contencioso Administrativo Sección Cuarta (2007), en sentencia número 13-2007, de las dieciséis horas y quince minutos del 17 de abril del 2007, establece que dentro del principio del debido proceso deben de estar contemplados el principio de reserva legal, en lo atinente a la regulación o limitación de los derechos fundamentales (artículo 28 de la Constitución Política), para la regulación de la materia procesal (al tenor de los artículos 11 y 28 de la Constitución Política, 5 y 7, 19.1, 59.1 y 367 inciso h) de la Ley General de la Administración Pública), así como para el establecimiento de sanciones administrativas (artículos 39 de la Carta Fundamental y 124 de la Ley General de la Administración Pública); el principio del juez regular (artículo 35

de la Constitución Política), el principio de irretroactividad de la ley (artículo 34 de la Constitución Política); la prohibición de sanciones degradantes o confiscatorias (artículo 40 constitucional) y la prohibición de un doble juzgamiento en sede administrativa por los mismos hechos (artículo 42 de la Carta Fundamental).

Tal y como lo señala la Sala Constitucional (1993, 1996), en sus sentencias 3433-93 y 5516-96, la vinculación de la garantía del debido proceso tiene tal relevancia en el ámbito sancionador administrativo que su inobservancia produce la nulidad de todas las actuaciones procesales y decisiones adoptadas, tanto por el órgano director como el decisorio.

Es importante para que todo procedimiento administrativo se lleve conforme a la normativa vigente, que la Administración Pública siga todos los puntos mencionados por dicho tribunal, respetando siempre el principio del debido proceso y así pueda conseguir lo propuesto.

2.2.1.2.7 Principio *non bis in ídem*

Según Barja (2004), el principio *non bis in ídem* tiene su origen en el derecho romano, estando los efectos del postulado restringidos a la esfera procesal de este. De sus remotos orígenes en el derecho romano, la prohibición fue adoptada por otros ordenamientos; así, los sistemas normativos germánico, italiano, inglés y español realizaron una interpretación de este principio, pero siempre respetando su sentido genuino: la prohibición de que por un mismo hecho se abran dos expedientes a una misma persona.

Por un lado, Huergo (2007) menciona que este principio no tiene una aplicación reducida al derecho penal, sino que, por el contrario, tiene plena operatividad ahí donde se ejerza el *ius puniendi* del Estado. De esta forma, el

derecho fundamental a no ser juzgado dos veces por un mismo hecho y bien jurídico cobra plena vigencia cuando el *ius puniendi* del Estado sea desplegado efectivamente por los jueces, la Administración Pública y por los particulares, en el ejercicio de funciones públicas, en la medida en que conforma los postulados que presiden el debido proceso sancionador.

Para León (1998), la finalidad de este principio es la seguridad y certeza, no solo del administrado, sino del sistema jurídico en su conjunto, de que el hecho por el cual ha sido sancionado o procesado no sea revisado de nuevo por el Estado, en dos o incluso en más ocasiones, en el mismo proceso o en otro futuro y dentro de una misma jurisdicción.

Por otro lado, Ramírez (2000) indica que este principio está encaminado al operador jurídico, pues estos órganos son los que efectivamente imponen o no una sanción, o inician o no un nuevo procedimiento, ejercitando, para ello, el *ius puniendi* (elemento esencial de este principio); mientras que el legislador se limita a tipificar conductas sin hacer efectivo el poder sancionador de la administración.

Asimismo, Ramírez (2013) nos señala que la finalidad de este principio de evitar la duplicidad de castigos (o procedimientos) por una misma actividad determina que tales requisitos estén relacionados con los siguientes aspectos: 1º) este principio opera en el ejercicio del *ius puniendi* estatal, lo cual significa que la medida, aunque sea desfavorable, debe ser de naturaleza punitiva. 2º) Debe existir una relación de identidad de sujeto, hecho y bien jurídicos.

Para Ramírez (2007), no toda medida desfavorable asociada con la realización de una actividad reprobada por el ordenamiento merece la calificación de sanción. No obstante, Carretero (1995) indica que el orden jurídico, como organización dispuesta a lograr una eficacia material, prevé una serie de instrumentos destinados a facilitar su realización.

Según Cordero (2014), el principio "*non bis in idem*", tradicionalmente entendido como la prohibición de que alguien pueda ser condenado dos veces por un mismo hecho, ha sido reconocido por la doctrina y la jurisprudencia nacional como uno de los pilares del derecho administrativo sancionador. En su origen, este principio fue una derivación de la cosa juzgada, ya sea porque lo declarado en una sentencia se tiene como la verdad jurídica (vertiente positiva) y, además, porque resulta imposible volver sobre la misma materia una vez resulta (vertiente negativa). Desde el ámbito procesal adquirió un componente sustantivo que se traduce en la imposibilidad de sancionar dos veces por un mismo hecho.

Asimismo, Mogrovejo (2011) señala que este principio rige también en el espectro sancionatorio administrativo, lo que implica decir que no podrá juzgarse ni sancionarse a una persona por un mismo hecho más de una vez, sea en sede administrativa o en vía jurisdiccional.

Siguiendo las ideas, Lago (2006) ha sostenido que debe tenerse en cuenta que la aplicación retroactiva, por favorable, de una ley sancionadora ha de realizarse íntegramente –no cabe alumbrar una tercera norma, resultado de escoger lo bueno de uno y de otra-, incluyendo aquellas normas parciales que puedan resultar perjudiciales en relación con la ley anterior, que se desplaza en virtud de dicho principio, siempre que el resultado final, como es obvio, suponga beneficio para el sujeto, ya que en otro caso la nueva ley carecería de esa condición más beneficiosa que justifica su aplicación retroactiva.

Así las cosas, la Sala Constitucional (2007) en su resolución número 04252-2007 señaló:

El principio "*non bis in idem*", que en su acepción general constituye una prohibición a la doble persecución judicial por un mismo hecho a una misma persona, es tutelado en el artículo 42 de la

Constitución Política, y la jurisprudencia constitucional reiteradamente ha aceptado que es también de aplicación en sede administrativa, lo que implica la imposibilidad de sancionar doblemente, aún en sede disciplinaria, una misma infracción o hecho cometido por la misma persona. Necesario es resaltar que para que resulte operativa la prohibición que representa el principio non bis in ídem es imprescindible una " coincidencia fáctica...

Por ejemplo, la Sala Constitucional (2008) en el voto número 15638-2008 indicó:

(...) La Sala ha desarrollado en su jurisprudencia la tesis de que, el procedimiento sancionatorio y el proceso penal son diversos, señalando que ambos procesos se tratan de responsabilidades distintas, pues una cosa es la falta disciplinaria profesional que puede constituir los hechos ocurridos y otra la responsabilidad penal que puede derivar de esos mismos hechos. De ahí que, este Tribunal ha considerado que lo que se decida en una vía, en principio, no es vinculante para la otra, de modo que podría bien el amparado, ser absuelto en vía penal y a pesar de ello, sancionado en vía administrativa, o viceversa, lo que no violenta lo dispuesto en el artículo 42 de la Constitución Política...

La Sala Constitucional (2009) en la resolución número 18359-2009 señaló lo siguiente:

En primero lugar, se debe tener claro que el principio *non bis in ídem*, implica, a tenor de lo establecido por el artículo 42 de la Constitución Política que, ninguna persona podrá ser juzgada dos veces por un mismo hecho, es decir, se proscribe la posibilidad que autoridades de un mismo orden y, a través de distintos procedimientos, sancionen más de una vez la misma conducta...

Asimismo, el Tribunal Contencioso Administrativo Sección IX (2008) en la resolución número 00039-2008 señaló:

(...) Existe abundante jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional y de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que han delimitado los alcances de la disposición constitucional, siendo claro que un mismo hecho puede generar diversos tipos de responsabilidad, pues existe "una independencia de vías", sin que ello implique un quebranto del principio constitucional. Un mismo hecho o comportamiento puede dar lugar simultáneamente a varios tipos de responsabilidad (penal, administrativa-civil), sin que ello implique una violación del principio constitucional de "non bis in ídem", toda vez que las distintas responsabilidades generadas por el hecho no son excluyentes entre sí...

De lo anteriormente mencionado, el principio *non bis in ídem* brinda una seguridad jurídica en el tanto que a una persona no se le puede sancionar dos veces por una misma sanción cometida, por lo cual la administración no puede

condenarle nuevamente, solo puede hacerlo si cometió otra falta diferente a la sancionada o si cometiere la misma falta después que se le haya atribuido.

2.2.1.2.8 Principio de generalidad

Sobre este principio constitucional, el artículo 18 de nuestra Carta Magna manifiesta que los costarricenses deben observar la Constitución y las leyes, servir a la patria, defenderla y contribuir para los gastos públicos.

Siguiendo estas ideas, el numeral 19 de la Constitución Política indica que los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen.

La Constitución italiana, en lo que respecta a las relaciones económicas, y específicamente a los tributos, a diferencia del Estatuto Albertino, no hace referencia a los "ciudadanos", sino a "todos". Ninguna ley sujeta la imposición a la nacionalidad, las únicas excepciones están previstas en los tratados para evitar la doble imposición, que por su aplicabilidad en vía residual hacen referencia a la nacionalidad.

Según Vergara (2009), el principio de generalidad constituye un requerimiento directamente dirigido al legislador para que cumpla con una exigencia: tipificar como un hecho imponible todo acto, hecho o negocio jurídico que sea indicativo de capacidad económica; este constituye uno de los campos en el que más fecundo se manifiesta dicho principio. Desde este punto de vista, dos son los significados que hoy cabe atribuirle.

2.2.1.2.9 Prohibición de analogía

Según la Corte de Justicia de México, tesis con número de registro No. 272359, Tercera Sala define la analogía de la siguiente manera:

Es un principio de interpretación del derecho. Se sustenta en la semejanza que debe existir entre el caso previsto, y el no previsto, evitando así la diferencia radical entre ambos. Es un método o instrumento para la interpretación jurídica que se corresponde fundamentalmente con la tarea de los jueces (y no tanto con la tarea de los legisladores). Así, las lagunas de la ley deben ser colmadas, a través de la tarea jurisdiccional, a partir del principio que reza donde hay la misma razón legal debe existir igual disposición de derecho.

De igual forma, Obregón (s.f.), señala que la analogía consiste en aplicar una norma administrativa a un hecho o supuesto diferente al que la norma contempla, es decir, “consiste en extender el supuesto previsto al supuesto no previsto pero esencialmente igual”. La analogía es un método de integración, aunque existe un sector de la doctrina que considera que es también un método de interpretación.

Siguiendo las ideas y citando al mismo autor, la analogía se sustenta en la “*ratio legis*” (que es la razón de ser de la norma, es decir, su objeto o finalidad, pero que es diferente de la intención del legislador, que es el método histórico) y debe tenerse en cuenta al recurrir a la analogía los siguientes puntos:

- a) No se puede establecer vía analogía normas de sanción.

- b) No puede crearse tributos, ni concederse exoneraciones ni extenderse las disposiciones tributarias a personas o supuestos diferentes a los señalados por la ley.
- c) Las obligaciones y prohibiciones solo pueden establecerse por norma expresa.
- d) No procede la analogía tratándose de normas especiales, prohibitivas, excepcionales o que restrinjan derechos.

Asimismo, Hallivis (s.f.), define la interpretación de la siguiente manera:

Labor ineludible, espontánea o deliberada, que realiza el intérprete para, según el método que suscriba y la técnica que utilice, explicar, descubrir, decidir o atribuir el sentido o directiva de los textos normativos y, en su caso, determinar sus posibles consecuencias jurídicas, para, posteriormente, y justificando el resultado o producto de su labor interpretativa, poderlo exponer, traducir, revelar y/o aplicar, en su caso.

De lo anteriormente mencionado, se puede extraer que en materia administrativa sancionatoria está prohibido la utilización de la analogía a falta de norma expresa, dado que, ante un Estado de Derecho, a las personas se les tiene que respetar sus derechos constitucionales y brindarle seguridad jurídica a la hora de imponerles una sanción pecuniaria.

2.2.2. Estructura sancionatoria de la multa administrativa

En todos los sistemas jurídicos, las normas legales tienen una estructura compuesta por tres elementos: a) una hipótesis o presupuesto, b) un mandato, y

c) una sanción. Al respecto, la hipótesis es un concepto, una entidad ideal, dicha hipótesis tiene un mandato y, en caso de incumplimiento, una sanción.

Ahora bien, Cortés (s.f.) define la obligación:

“Es una obligación legal de Derecho público, cuyo objeto consiste en una prestación de dar dinero y una obligación ex lege y pecuniaria.”

Según Ríos (2008), no todos los sujetos obligados cumplen con las obligaciones exigidas por la legislación en tiempo y forma, dando ello lugar al nacimiento del “ilícito”. Conducta que podrá ser retribuida con sanciones de carácter administrativo, penal o civil.

Además, señala que el ilícito es la vulneración de las normas administrativas mediante una conducta antijurídica, la cual puede consistir en la omisión de actos ordenados o en la ejecución de los prohibidos por la ley; este comportamiento podrá ser retribuido con sanciones administrativas.

Multa sancionatoria

Según Mogrovejo (2011), la multa, como afectación al patrimonio de la persona, se refiere al pago de una suma dineraria, que no tiene por cometido el sostenimiento de las finanzas públicas ni tampoco fines resarcitorios, puesto que su propósito, consecuente con la complejidad misma de la pena, es el mantenimiento del orden jurídico, de allí su connotación preventivo-represiva. En el ámbito administrativo, el régimen sancionatorio expresado en la imposición de multas tiene su desarrollo. Así, pues, en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora, le compete la imposición de multas a la Administración Pública.

Por su parte, Bolaños (2000) citando a varios autores define las sanciones disciplinarias en los siguientes términos: “En el ámbito disciplinario el Doctor Castillo Blanco define las sanciones como “aquellas que se imponen a las personas que están en una relación de sujeción especial con la Administración por infracciones cometidas a la disciplina interna por la que se rige dicha relación” o como explica el conocido profesor García Enterría: “es un mal infringido por la Administración como consecuencia de una conducta ilegal.”

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1999), en resolución número 8015-99, señaló lo siguiente:

Es indispensable que las normas que contienen las sanciones sean claras y permitan al juzgador moverse dentro de un grupo de sanciones diferentes a aplicar en la medida en que son diferentes las conductas a juzgar, que exista un sistema de graduación de las sanciones con límites mínimos y máximos de pena bien delimitados, que le permitan al juzgador operar dentro de los mismos y que atiendan a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

El que exista ese margen de discrecionalidad para el juzgador, no representa entonces una violación a los principios constitucionales, sino más bien una garantía de que la pena se impondrá en forma individualizada, atendiendo a las características y circunstancias concretas del caso en particular.

De lo anterior, se puede resaltar la potestad que tiene la Administración Pública para imponer sanciones a los administrados que incumplan con lo establecido en una determinada normativa, como por ejemplo el cobro de las

multas que pueden efectuar las municipalidades sobre los de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

Es importante definir la diferencia entre sanción administrativa y sanción penal; la primera, según la Sala Constitucional (1994), en su voto 3601-94, la define como:

Es la impuesta por la Administración como consecuencia de una conducta contraria a las leyes. Sin embargo, no debe confundirse entre las sanciones administrativas y las penales, ya que la naturaleza jurídica es diferente, por cuanto es diversa la potestad de sancionar y el punitivo penal del Estado, ésta última se dirige a proteger el orden social colectivo y su aplicación persigue un fin retributivo abstracto.

Se puede mencionar que las sanciones son de trámite administrativo; es decir, las resuelve la Administración Pública, las municipalidades. Mientras tanto, las sanciones penales quienes las tramitan son los tribunales penales, pues emiten las resoluciones basadas en el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal.

De lo anteriormente indicado, el cobro de las multas de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 lo efectuarán solamente las municipalidades del país, puesto que el numeral 25 de la supra citada norma les da esa competencia para que puedan realizar todo el procedimiento para la recaudación de la sanción pecuniaria.

2.3 Hipótesis

Para el presente estudio no se utilizará hipótesis, dado que un enfoque cualitativo no suele llevarla, pues el tema de investigación es nuevo, no se ha trabajado y, para este proyecto, como se ha venido mencionando, se quiere estudiar la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

CAPÍTULO III
MARCO METODOLÓGICO

3.1 Tipo de investigación

Según Hernández (2006), a lo largo de la historia de la ciencia han surgido diversas corrientes de pensamiento, tales como el empirismo, el materialismo dialectico, el positivismo, la fenomenología, el estructuralismo; así como diversos marcos interpretativos, tales como la etnografía y el constructivismo, que han originado diferentes rutas en la búsqueda del conocimiento. Sin embargo, y debido a las diferentes premisas que las sustentan, desde la segunda mitad del siglo XX, tales corrientes se han polarizado en dos enfoques principales o aproximaciones al conocimiento: el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo de la investigación.

Citando el mismo autor en términos generales, los dos enfoques (cuantitativo y cualitativo) son paradigmas de la investigación científica, pues ambos emplean procesos cuidadosos, sistemáticos y empíricos en su esfuerzo por generar conocimiento; además utilizan, en general, cinco fases similares y relacionadas entre sí. Grinnell (1997) menciona:

- a) Llevan a cabo observación y evaluación de fenómenos.
- b) Establecen suposiciones o ideas como consecuencia de la observación y evaluación realizadas.
- c) Demuestran el grado en que las suposiciones o ideas tienen fundamento.
- d) Revisan tales suposiciones o ideas sobre la base de las pruebas o del análisis.
- e) Proponen nuevas observaciones y evaluaciones para esclarecer, modificar y fundamentar las suposiciones e ideas; o incluso para generar otras.

Para este estudio, se utilizará el enfoque cualitativo, dado que, para Grinnell (1997), el enfoque cualitativo, a veces referido como investigación naturalista, fenomenológica, interpretativa o etnográfica, es una especie de "paraguas" en el cual se incluye una variedad de concepciones, visiones, técnicas y estudios no

cuantitativos. Utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación.

Además, Grinnell (1997) y Creswell (1997) describen a las investigaciones cualitativas como estudios:

- Que se conducen básicamente en ambientes naturales, donde los participantes se comportan como lo hacen en su vida cotidiana.
- Donde las variables no se definen con el propósito de manipularse ni de controlarse experimentalmente.
- En los cuales las preguntas de investigación no siempre se han conceptualizado ni definido por completo.
- En los que la recolección de los datos está fuertemente influida por las experiencias y las prioridades de los participantes en la investigación, más que por la aplicación de un instrumento de medición estandarizado, estructurado y predeterminado.
- Donde los significados se extraen de los datos y no necesitan reducirse a números ni deben analizarse estadísticamente (aunque el conteo puede utilizarse en el análisis).

Siguiendo las ideas, Hernández (2006) señala las características más relevantes del enfoque cualitativo que a continuación detallaré:

1. El investigador plantea un problema, pero no sigue un proceso claramente definido. Sus planteamientos no son tan específicos como en el enfoque cuantitativo.
2. Se utiliza primero para descubrir y refinar preguntas de investigación Grinnell (1997).
3. Bajo la búsqueda cualitativa, en lugar de iniciar con una teoría particular y luego "voltear" al mundo empírico para confirmar si esta es apoyada por los hechos, el investigador comienza examinando el mundo social y en este

proceso desarrolla una teoría coherente con la cual observa lo que ocurre - con frecuencia denominada teoría fundamentada Esterberg (2002)-. Dicho de otra forma, las investigaciones cualitativas se fundamentan más en un proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas). Van de lo particular a lo general. Por ejemplo, en un típico estudio cualitativo, el investigador entrevista a una persona, analiza los datos obtenidos y saca algunas conclusiones; posteriormente, entrevista a otra persona, analiza esta nueva información y revisa sus resultados y conclusiones; del mismo modo, efectúa y analiza más entrevistas para comprender lo que busca. Es decir, procede caso por caso, dato por dato, hasta llegar a una perspectiva más general.

4. En la mayoría de los estudios cualitativos no se prueban hipótesis, estas se generan durante el proceso y van refinándose conforme se recaban más datos o son un resultado del estudio.
5. El enfoque se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados. No se efectúa una medición numérica, por lo cual el análisis no es estadístico. La recolección de los datos consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes (sus emociones, experiencias, significados y otros aspectos subjetivos). También resultan de interés las interacciones entre individuos, grupos y colectividades. El investigador pregunta cuestiones generales y abiertas, recaba datos expresados a través de lenguaje escrito, verbal y no verbal, así como visual, los cuales describe y analiza y los convierte en temas, esto es, conduce la indagación de una manera subjetiva y reconoce sus tendencias personales (Todd, Nerlich y McKeown, 2004). Debido a ello, la preocupación directa del investigador se concentra en las vivencias de los participantes tal como fueron (o son) sentidas y experimentadas (Sherman y Webb, 1988). Patton (1980, 1990) define los datos cualitativos como descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones.

6. Por lo expresado en los párrafos anteriores, el investigador cualitativo utiliza técnicas para recolectar datos como la observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales, registro de historias de vida, interacción e introspección con grupos o comunidades.
7. El proceso de indagación es flexible y se mueve entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Su propósito consiste en reconstruir la realidad, tal como la observan los actores de un sistema social previamente definido. A menudo se llama holístico, porque se precia de considerar el todo, sin reducirlo al estudio de sus partes.
8. El enfoque cualitativo evalúa el desarrollo natural de los sucesos, es decir, no hay manipulación ni estimulación con respecto a la realidad (Corbetta, 2003).
9. La investigación cualitativa se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de seres vivos, principalmente los humanos y sus instituciones (busca interpretar lo que va captando activamente).
10. Postula que la realidad se define a través de las interpretaciones de los participantes en la investigación con respecto a sus propias realidades. De este modo, convergen varias realidades, por lo menos la de los participantes, la del investigador y la que se produce mediante la interacción de todos los actores. Además, son realidades que van modificándose conforme transcurre el estudio. Estas son las fuentes de datos.
11. Por lo anterior, el investigador se introduce en las experiencias individuales de los participantes y construye el conocimiento, siempre consciente de que es parte del fenómeno estudiado. Así, en el centro de la investigación está situada la diversidad de ideologías y cualidades únicas de los individuos.
12. Las indagaciones cualitativas no pretenden generalizar de manera probabilística los resultados a poblaciones más amplias ni necesariamente

obtener muestras representativas; incluso, no buscan que sus estudios lleguen a replicarse.

13. El enfoque cualitativo puede definirse como un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo visible, lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos. Es naturalista (porque estudia a los objetos y seres vivos en sus contextos o ambientes naturales) e interpretativo (pues intenta encontrar sentido a los fenómenos en términos de los significados que las personas les otorgan).

La investigación es cualitativa debido a que hará un estudio de la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047; se explicarán los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador y la estructura sancionatoria de la multa administrativa, por medio de doctrina, jurisprudencia y entrevistas a encargados de los departamentos de patentes de las Municipalidad de Flores, Santo Domingo, Barva y Santa Bárbara, todos cantones de la provincia de Heredia, y un profesional en Derecho que estuvo en la elaboración del proyecto de esta ley.

3.1.1 Finalidad

La investigación por finalidad es teórica, genera la toma de decisiones con el conocimiento que se vaya a desarrollar, lo cual servirá para conocer sobre la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

3.1.2 Alcance temporal

La investigación tiene un alcance transversal, se realiza a corto tiempo, se define un tiempo y no se repite en un momento dado, período comprendido entre enero y agosto del 2017.

3.1.3 Condición en que se hace la investigación

Para este estudio, se utiliza una investigación de campo, que es la recolección directa de la información, ya que el problema se encuentra en un estado natural y se debe de busca la mejor opción para recopilarla.

3.1.4 Carácter de la investigación

3.1.4.1 Carácter descriptivo

Trata de descubrir las principales modalidades de cambio, formación o estructuración de un fenómeno y sus relaciones con otros. Procura medir, compara resultados e interpretarlos para un mejor conocimiento de la situación. (Venegas, 1996: 23)

Este estudio, se considera descriptivo porque trata de analizar la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

3.1.4.2 Carácter exploratorio

Esta investigación es exploratoria, dado que no existe estudios sobre la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047; además servirá para facilitar y brindar información para que se pueda profundizar sobre el tema.

3.1.4.3 Carácter prospectivo

Este estudio tiene un carácter prospectivo porque va a permitir aportar información para que se puedan tomar decisiones en el futuro, sobre la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

3.1.5 Naturaleza de la investigación

El estudio que se quiere realizar es de naturaleza cualitativa, dado que se va a analizar la percepción de la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, para verificar que estos cumplen con los principios contemplados en la Constitución Política.

3.2 Sujetos y fuentes de información

3.2.1 Sujetos de información

La muestra definida es realizada por conveniencia, esta puede ser entendida como:

“Unidad de análisis o conjunto de personas, contextos, eventos o sucesos sobre el (la) cual se recolectan los datos sin que necesariamente sea representativo(a) del universo”. (Hernández; Fernández; Baptista, 2003: 302)

Se utiliza en la investigación el muestreo no probabilístico que se conoce como:

“Subgrupo de la población en la que la elección de los elementos no depende de la probabilidad sino de las características de la investigación.” (Hernández; Fernández Baptista, 2003: 302)

Específicamente, el muestreo no probabilístico tipo intencional o selectivo que Soriano (1985) en su guía indica para realizar investigaciones sociales menciona:

“Se utiliza cuando se requiere tener casos que puedan ser “representativos” de la población estudiada. La selección se hace de acuerdo al esquema de trabajo del investigador”.

Los sujetos para el estudio están constituidos por el personal de las Municipalidad de Flores, Santo Domingo, Barva y Santa Bárbara, todos cantones de la provincia de Heredia, por lo que se quiere entrevistar a un funcionario de cada institución y a un profesional en Derecho que estuvo en la elaboración del proyecto de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

En el caso de la información que se va a investigar en cada una de las municipalidades anteriormente mencionadas, es muy importante conocer el criterio que puedan suministrar los colaboradores de esas instituciones, dado que son personas quienes conocen sobre el tema de la Ley N° 9047 y tienen relación con el cobro de las multas establecidas en los artículos 14,16, 17 y 18 de la supra citada normativa.

Asimismo, se entrevistará al auditor de la Municipalidad de Santa Bárbara, quien será de mucho provecho por el conocimiento que pueda tener del procedimiento que se debe de efectuar para el cobro de las multas de dichos numerales, pues es la persona con la función de fiscalizar todos los controles internos dentro del municipio.

Por último, se consultará a un licenciado en Derecho, persona que conoce todo el proceso que llevó la Asamblea Legislativa en la creación de la nueva Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, así como las multas incluidas en esta.

3.2.2 Fuentes de información

Se define como fuentes de información :

“Cualquier objeto, persona, situación o fenómeno cuyas características me permitan leer información en él, y procesarla como conocimiento acerca de un objeto de discernimiento o estudio”. (Helio,1998: 59)

Para la elaboración del estudio de investigación, es necesario contar con fuentes confiables que permitan validar la información recabada, estas son denominadas primarias y secundarias.

3.2.2.1 Fuentes primarias

Las fuentes de información primarias según Soriano (1985):

“Son aquellas que contienen información no abreviada y en su forma original. Son todos los conocimientos, hechos o ideas estudiados bajo nuevos aspectos”.

Para la realización de la investigación, se emplea como fuente primaria entrevistas a personal de las municipalidades de Flores, Santo Domingo, Barva y Santa Bárbara, todos cantones de la provincia de Heredia; un profesional en Derecho que estuvo en la elaboración del proyecto de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

Dichas instituciones se toman como muestra, dada la cercanía que tienen con el investigador, poseen un presupuesto similar, cuentan con una cantidad y tipo de establecimientos comerciales muy parecidos en esos cantones; además, todas son municipalidades de Heredia y el número de habitantes es muy semejante.

3.2.2.2 Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias según Soriano (1985):

“Son aquellas que contienen información abreviada y sirven como simple ayuda al investigador, preferentemente para suministrar información sobre documentos primarios”.

Las fuentes secundarias que se toman en cuenta para la recopilación de la información son las siguientes:

- Actas de la Asamblea Legislativa en donde constan las discusiones de los señores diputados en la aprobación del capítulo IV de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, en relación con el cobro de las multas sancionatorias.
- Ley general de la Administración Pública.
- Página www.pgrweb.go.cr/scij de la Procuraduría General de la República.
- Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.
- La Constitución Política de Costa Rica.

3.3 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

3.3.1 Técnicas de recolección de datos

Para la recopilación de la información del proyecto se va a utilizar la entrevista, que se aplicará a funcionarios de las municipalidades de Flores, Barva, Santa Bárbara y Santo Domingo, del cantón de Heredia y a un experto que colaboró con la Asamblea Legislativa en la redacción del proyecto de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

Por su parte, para conocer sobre el tema de los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador y la estructura sancionatoria de la multa administrativa, se recurrirá primeramente a la Constitución Política, a la Ley general de la Administración Pública, a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, así como a la jurisprudencia internacional y, por último, a la doctrina existente sobre el tema de investigación.

Asimismo, para investigar sobre la jurisprudencia de la Sala Constitucional con respecto a las sanciones administrativas, se utilizará la página www.pgrweb.go.cr/scij de la Procuraduría General de la República, la cual contiene las resoluciones emitidas por dicho ente, lo anterior de acuerdo con la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Además, para determinar la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido Alcohólico N° 9047, se entrevistará a funcionarios de las municipalidades de Flores, Santa Bárbara, Santo Domingo y Barva, para conocer si los municipios cuentan con el respectivo reglamento de dicha ley, tener un mayor panorama sobre el procedimiento realizado por los dichos organismos para el cobro de las multas pecuniarias establecidas en los numerales supra citados, saber si han cobrado en algún momento alguna sanción pecuniaria basada en la Ley N° 9047 y saber el criterio de estas personas sobre los principios de proporcionalidad y no confiscatoriedad en relación con el cobro de las multas de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047.

De igual manera, se entrevistará a un profesional en Derecho, quien participó en la creación de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, para conocer su participación, saber en qué se basó la Asamblea Legislativa para utilizar el cobro de la multa pecuniaria basado en mínimos y máximos de salarios base, su criterio en cuanto a que si es adecuado y legal que las municipalidad vía reglamento pueda decidir cómo cobrar las multas utilizando mínimos y máximos de salario base y su postura sobre los principios de proporcionalidad y no confiscatoriedad en relación con el cobro de las multas de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047.

Para toda esta finalidad se empleará las siguientes técnicas de recolección de datos:

3.3.1.1. Entrevistas estructuradas.

Esta técnica se aplica a personas claves. Las entrevistas se realizan para el fortalecimiento del estudio y para conocer el criterio de expertos en la materia.

En este proyecto, se ejecuta por medio de un cuestionario que se les aplicará a funcionarios de las municipalidades mencionadas y a un experto, quienes ayudarán con sus respuestas a conocer mejor sobre la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047, fortaleciendo el conocimiento del tema, mediante preguntas cerradas, las cuales no se pueden cambiar y deberán responder lo que se encuentre debidamente escrito.

3.3.1.2 Entrevistas semiestructuradas

Esta permite al entrevistado la flexibilidad para exponer ideas o comentarios adicionales que no están contemplados en la entrevista estructurada.

Este tipo de entrevista es más abierta para que los entrevistados tengan libertad de brindar más información, pues pueden agregar y efectuar cambios de preguntas en el momento de estar desarrollándola. De igual forma, permite al entrevistado abundar más en el tema, opinar y exponer ideas que no estén dentro de las preguntas.

3.3.2 Instrumentos de recolección de datos

Los instrumentos utilizados son: la guía de entrevista que se compone de preguntas estructuradas y semiestructuradas. Se empleará también un cuestionario cuyas preguntas están enfocadas a las variables que se miden en la investigación; asimismo, existen preguntas que contienen varias alternativas de

respuestas que son elaboradas por los investigadores para cada una de las preguntas por aplicar, donde estos efectúan el cuestionario a los entrevistados.

Definición de cuestionario:

“Conjunto de preguntas respecto a una o más variables a medir”. (Hernández; Fernández Baptista, 2003:285)

Este tipo de instrumento proporciona por parte del entrevistado, información directa y actualizada de la percepción que pueda tener, sobre la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

4.1 Análisis de la estructura sancionatoria de la multa administrativa

Primeramente, se citarán los artículos 14, 16 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047:

Artículo 14.- Sanciones relativas al uso de la licencia.

Será sancionado con una multa de entre uno y diez salarios base quien:

a) Exceda las limitaciones de comercialización de la licencia permanente o licencia temporal con que opere.

b) Comercialice bebidas con contenido alcohólico fuera de los horarios establecidos para su licencia.

c) Venda, canjee, arriende, transfiera, enajene, traspase o subarriende de forma alguna la licencia o por cualquier medio permita su utilización indebida por terceros en contravención de lo dispuesto en el artículo 3 de esta ley.

Artículo 16.- Sanción relativa a la venta y permanencia de menores de edad y de personas con limitaciones cognoscitivas y volitivas.

Quien venda o facilite bebidas con contenido alcohólico a menores de edad y a personas con limitaciones cognoscitivas y volitivas será sancionado con una multa de entre uno y quince salarios base.

La permanencia de personas menores de edad en los establecimientos con licencia clase B y E4 será sancionada con una multa de entre uno y quince salarios base.

Artículo 17.- Sanción relativa a personas jurídicas.

Quien omite presentar a la municipalidad la actualización de su capital accionario, cuando se trate de personas jurídicas adjudicatarias de licencias, será sancionado con una multa de entre uno y diez salarios base.

Artículo 18.- Sanciones relativas al control previo de la publicidad comercial.

Quien omite o burle (infrinja) el control previo de la publicidad comercial relacionada con la comercialización de bebidas con contenido alcohólico será sancionado con una multa de entre uno y diez salarios base.

En cuanto el nacimiento de la obligación de la multa establecida en el numeral 14 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, este se daría en el momento cuando el propietario de una licencia de licor incumpla algunos de sus tres incisos enunciados, lo cual corresponde a una multa pecuniaria de entre uno y diez salarios base, en donde el salario base para el 2017 asciende a ¢ 426 400.

Asimismo, el nacimiento de la obligación de la multa establecida en el numeral 16 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047; esta se daría en el momento cuando el propietario de una licencia de licor incumpla con la venta y permanencia de menores de edad y de personas con limitaciones cognoscitivas y volitivas dentro de su local comercial, lo cual corresponde a una multa pecuniaria de entre uno y quince salarios base.

Además, el nacimiento de la obligación de la multa establecida en el numeral 17 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047; esta se daría en el momento en que el propietario de una licencia de licor incumpla con el deber formal de la no presentación a la municipalidad de la actualización de su capital accionario, lo cual corresponde a una multa pecuniaria de entre uno y diez salarios base.

Por último, el nacimiento de la obligación de la multa establecida en el numeral 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047; la cual se presenta cuando el propietario de una licencia de licor omite o burle (infrinja) el control previo de la publicidad comercial relacionada con la comercialización de bebidas con contenido alcohólico, lo cual corresponde a una multa pecuniaria de entre uno y diez salarios base.

La sanción pecuniaria administrativa comprende dos elementos, uno el subjetivo, que son las personas quienes guardan relación con él (sujeto activo y sujeto pasivo) y el objetivo (aspecto material, espacial, cuantitativo y temporal).

La Administración Pública, es decir, las municipalidades como sujeto activo, poseen la potestad de imperio para proceder al cobro de las multas pecuniarias de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, respetando en todo momento el procedimiento establecido en la Ley general de la Administración Pública.

Por este motivo, el sujeto pasivo es aquel al que la ley le impone obligaciones y se encuentra sometido a la potestad de imperio de la administración. Asimismo, viene a ser aquella persona a quien se le atribuye el cobro de las multas pecuniarias, las cuales surgen únicamente por mandato de ley debidamente aprobada por la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, en cuanto a la relación jurídica, se puede indicar que es aquel vínculo jurídico que surge entre la Administración Pública, es decir, las municipalidades, como el sujeto activo y la persona obligada a cancelar la multa sancionatoria como el sujeto pasivo.

No obstante, en los ilícitos administrativos ocurre una conversión de los sujetos, ya que, en los delitos administrativos, las multas pecuniarias, el sujeto pasivo son las municipalidades; mientras que el sujeto activo viene a ser el obligado a cancelar las multas establecidas en los numerales 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047.

Por lo tanto, el sujeto activo en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, que estable el cobro de multas sancionatorias pecuniarias, va a ser el licenciataro o propietario de una licencia de licor que incumpla dicha normativa y el sujeto pasivo será las municipalidades y concejos de distrito del país.

Siguiendo las ideas, el elemento objetivo lo definen cuatro aspectos, que a continuación se explicarán:

- a) El aspecto material. Es el propio hecho, el acto o situación que se grava, siendo el que caracteriza o cuantifica la multa, describe detalladamente el hecho y será el verbo de este último. En el caso de las multas establecidas en los numerales 14, 16, 17 y 18 de la supra citada ley, se detalla apropiadamente los incumplimientos que pueden darse para que las municipalidades puedan cobrar dicha sanción monetaria.
- b) El aspecto espacial. Se va indicar el lugar de producción del hecho de la multa administrativa. En el caso de los citados artículos, el lugar en donde se origina la obligación de la multa es el establecimiento comercial donde opera la licencia de licor.

- c) El aspecto temporal. Es muy importante en la ordenación jurídica del hecho de la multa sancionatoria, determinando el instante en que este se entiende realizado íntegramente, produciéndose entonces el devengo de la sanción y en consecuencia la exigibilidad de la obligación; en otras palabras, cuándo se debe pagar la cantidad dineraria de la multa establecidas en los numerales 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 904. Las obligaciones de estos artículos se originan en el momento que se incumple con los deberes formales, y se debe de cancelar en el momento cuando las municipalidades cumplan con el procedimiento administrativo establecido en la Ley general de la Administración Pública.
- d) El aspecto cuantitativo. Expresa la medida con que la multa sancionatoria se realiza, su cuantía, volumen o intensidad:
- En el caso de la multa del artículo 14 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, esta será una multa variable, que oscila entre uno y diez salarios base.
 - En el caso de la multa del artículo 16 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, esta será una multa variable, que oscila entre uno y quince salarios base.
 - En el caso de la multa del artículo 17 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, esta será una multa variable, que oscila entre uno y diez salarios base.
 - En el caso de la multa del artículo 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, esta será una multa variable, que oscila entre uno y diez salarios base.

Por otra parte, se analizarán principios constitucionales del derecho administrativo sancionador, con la finalidad de definir la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

4.1 Análisis principios constitucionales del derecho administrativo sancionador

4.1.1 Análisis de principio de reserva de ley

Este principio está contemplado en el artículo 121 inciso 1) de la Constitución Política, en donde se indica que es competencia o atribución de la Asamblea Legislativa dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica.

La Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 fue publicada en el diario oficial La Gaceta N°152 Alcance N° 109 del 8 de agosto del 2012, cumpliendo con el requisito emanado en el artículo anteriormente mencionado.

Es importante reseñar que las municipalidades de Santa Bárbara, Santo Domingo, Barva y Flores, todas de la provincia de Heredia, así como todas los municipios del país, y basados en el Transitorio II de la supra citada Ley, crearon y publicaron en el diario oficial La Gaceta el Reglamento sobre la regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico, pero sin tener un procedimiento técnico y metodológico para proceder a cobrar las multas establecidas en los numerales 14, 16, 17 y 18 de la supra citada normativa.

Ahora bien, la Ley N° 9047 no posee un artículo que indique y se refiera al procedimiento que deben de efectuar las municipalidades para el cobro de las multas establecidas en los numerales 14, 16, 17 y 18, dado que existe un mínimo y un máximo de salarios base como sanción de la multa pecuniaria, pero no señala los parámetros que deben de tomar en cuenta los municipios a la hora de cobrar dichas sanciones monetarias.

En la entrevista efectuada al funcionario de la Municipalidad de Flores, él tiene un criterio de que los municipios basados en su autonomía otorgada por el artículo 170 de la Constitución Política y lo establecido en el Transitorio II de la Ley N° 9047, la cual señala que las municipalidades pueden emitir y publicar el reglamento de esta ley, tienen como menester la creación del procedimiento técnico y metodológico, para el cobro de las sanciones pecuniarias de los numerales 14, 16, 17 y 18 de la citada normativa, por lo cual se puede señalar que tiene una tesis descentralista.

Contrario a lo anterior y basado en el artículo 121 inciso 1) de la Constitución Política, el funcionario de la Municipalidad de Santa Bárbara es del criterio de que las municipalidades no deberían de arrojarse la competencia establecida en el Transitorio II de la Ley N° 9047, lo cual estaría violentado nuestra Carta Magna, dado que solo por ley se pueden crear impuestos y sus obligaciones, como lo es la multa de los numerales 14, 16, 17 y 18 de dicha ley, teniendo dicha persona una tesis centralista.

Las municipalidades tienen su propia autonomía política, administrativa y económica, pero para crear sus tributos y sanciones no lo pueden efectuar mediante un reglamento, sino solamente por medio de una ley específica, por lo cual el procedimiento para el cobro de las multas de la Ley N° 9047 deberá estar inmerso dentro de una ley y solamente la Asamblea Legislativa tiene la potestad de modificar cualquier normativa e introducir uno o varios artículos que indiquen la metodología que deben de utilizar los municipios para el cobro de las sanciones pecuniarias y así saber cuánto es el quantum de la sanción y poderla graduar.

En resumen, es primordial que dentro de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, tiene que estar inmerso un apartado que indique los parámetros y los procedimientos que deben tomar en cuenta las municipalidades para que puedan cobrar dichas multas.

Ahora bien, según un profesional en Derecho que participó en la creación de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, a cada artículo que trataba de las multas sancionatorias por infringir dicha normativa se le otorgó un parámetro de un tope de mínimos y máximos de salarios base, el cual al momento que una municipalidad quiera imponer una determinada sanción, lo debe de justificar muy detallado cumpliendo lo establecido por la Ley general de la Administración Pública.

Citando al mismo entrevistado, opina que las municipalidades, al momento de utilizar mínimos y máximos de salarios base, lo deben hacer de manera ponderada de acuerdo con el caso concreto y hechos probados, por lo cual es potestad de cada municipio imponer las sanciones de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 9047, lo anterior debido a que los funcionarios municipales son operadores de derecho y tienen que valorar los atenuantes y agravantes de los hechos acontecidos para cobrar una determinada sanción pecuniaria.

De acuerdo con el profesional quien colaboró con los señores diputados de la Asamblea Legislativa, en la elaboración de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, la inclusión del apartado de las multas sancionatorias se realizó como una medida coercitiva, con la intención de que a los propietarios de licencias de licor que incumplan con lo establecida en dicha normativa y de acuerdo con la gravedad de la sanción, las municipalidades les impongan una multa sancionatoria pecuniaria y así buscar que no la incumplan.

De la misma manera, señala que es más gravoso para el propietario de un establecimiento comercial cerrar su negocio que tener que pagar una multa por incumplir lo establecido en la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, por eso señala que dichas multas no son desproporcionadas porque las municipalidades, al imponer una determinada sanción, lo deberán de efectuar primeramente respetando el debido proceso y

luego fundamentar y justificar, para que así el propietario de la licencia de licor sepa la razón y el motivo de la imputación de la infracción cometida.

Asimismo, señala que no es ilegal que las municipalidades vía reglamento puedan decidir cómo cobrar las multas utilizando mínimos y máximos de salarios base, dado que deben tener parámetros de valoración para imponer una determinada sanción pecuniaria y que los municipios no pueden modificar reglamentariamente el mínimo y el máximo establecidos en la Ley N° 9047 y se le debe dar una ponderación para cada caso sin que el reglamento modifique lo indicado en la normativa.

De todo lo indicado y de acuerdo con el numeral 121 inciso 1) de la Constitución Política, la potestad para la creación y modificación de una ley solamente le corresponde a la Asamblea Legislativa, por lo cual las municipalidades no pueden efectuarlo y por este motivo se debe incluir un artículo con el parámetro y procedimiento para el cobro de las multas sancionatorias de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

4.1.2 Análisis del principio de tipicidad

En cuanto al principio de tipicidad, está bien detallado el por qué a un propietario de una licencia de licor se le sancionaría con las multas de los numerales 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047, dado que si el licenciataria excede las limitaciones de comercialización de la licencia permanente o licencia temporal con que opere, incumpla los horarios establecidos para su licencia o venda, canjee, arriende, transfiera, enajene, traspase o subarriende de forma alguna la licencia o por cualquier medio permita su utilización indebida por terceros en contravención de lo dispuesto en el artículo 3 de la citada ley, venda o facilite bebidas con contenido alcohólico a menores de edad y a personas con

limitaciones cognoscitivas y volitivas, permita la permanencia de personas menores de edad en los establecimientos con licencia clase B y E4, no presente a la municipalidad la actualización de su capital accionario, cuando se trate de personas jurídicas adjudicatarias de licencias y omita o burle (infrinja) el control previo de la publicidad comercial relacionada con la comercialización de bebidas con contenido alcohólico, las municipalidades pueden cobrar dicha sanción pecuniaria.

Ahora bien, para el cobro de estas multas, se tiene que respetar parámetros constitucionales para que las municipalidades del país lo puedan recaudar, como lo indicado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1999), en la resolución número 8015-99:

Es indispensable que las normas que contienen las sanciones sean claras y permitan al juzgador moverse dentro de un grupo de sanciones diferentes a aplicar en la medida en que son diferentes las conductas a juzgar, que exista un sistema de graduación de las sanciones con límites mínimos y máximos de pena bien delimitados, que le permitan al juzgador operar dentro de los mismos y que atiendan a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

El que exista ese margen de discrecionalidad para el juzgador, no representa entonces una violación a los principios constitucionales, sino más bien una garantía de que la pena se impondrá en forma individualizada, atendiendo a las características y circunstancias concretas del caso en particular.

Tal y como lo señaló la Sala Constitucional en dicho voto, pueden existir mínimos y máximos para el cobro de la multa establecidas en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047, pero dicha normativa es discrecional y no muy clara a la hora de que las municipalidades puedan proceder a recaudar las multas señaladas en estos, dado que otorgarle esa responsabilidad para que los municipios decidan cuánto cobrarle a un infractor, sin tener pleno conocimiento de que si le imponen como sanción monetaria o un salario mínimo o el máximo de una vez, lo harían sin contar con un procedimiento adecuado establecido en la ley.

De lo anterior sería muy preocupante que las Municipalidades cuenten con ese poder de imperio sin tener un contrapeso, para que estas no abusen de dicho cobro, dado que la ley les da plena libertad para que decidan cuantos salarios base ponerle como multa al propietario de una licencia de licor que incumpla con lo emanado en los numerales 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, y se estaría ante una inseguridad jurídica para estos, por cuanto están en desigualdad frente a los municipios, porque no existe una normativa que señale el procedimiento que les indique por qué le imponen tal multa.

Ahora bien, y tomando como ejemplo el Reglamento sobre Licencias de Expendio de Bebidas con Contenido Alcohólico de la Municipalidad de Flores, para verificar cuál es el procedimiento utilizado por dicho municipio, para el cobro de las multas sancionatorias pecuniarias establecidas en la Ley N° 9047, existe el numeral 23 que señala:

Artículo 23.-Imposición de sanciones. La Municipalidad podrá imponer las sanciones establecidas en los artículos 14 a 22 de la Ley, para lo cual deben respetarse los principios del debido proceso, la verdad real, oficiosidad, la imparcialidad

y la publicidad, respetando además los trámites y formalidades que informan el procedimiento administrativo ordinario estipulado en el Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública...

Este artículo no indica el procedimiento para que la Municipalidad de Flores pueda proceder al cobro de las multas establecidas en los numerales 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047, pero no está bien tipificado el monto que van a cobrar ellas, puesto que antojadizamente pueden recaudar un salario base o el máximo de diez, pero la interrogante es saber el criterio para interponer tal multa sancionatoria.

Siguiendo las ideas, si un propietario de una licencia de licor de una actividad de minisúper de la subcategoría 1 y se ubique en el cantón de Flores, tendría que pagar por el impuesto de licor un monto que asciende a ¢ 53 275 e incumple con el inciso a) del artículo 14 de la Ley N° 9047, cuya sanción pecuniaria es de entre uno y diez salarios base. Dicha institución queda en el limbo, dado que no tendrían un sustento tanto técnico como jurídico para efectuar el cobro de la multa, pues si no cuenta con un adecuado procedimiento y una metodología correcta no podrán efectuar dicho cobro, pues no sabrían cuántos salarios base imponerles.

Además, el artículo 53 del Reglamento sobre licencias de expendio de bebidas con contenido alcohólico de la Municipalidad de Barva señala:

Montos de las sanciones. De conformidad a lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 17 de la Ley 9047, la Municipalidad de Barva dispone las siguientes sanciones:

(...)

3. Sanción relativa a personas jurídicas

Quien omite presentar a la Municipalidad la actualización de su capital accionario, cuando se trate de personas jurídicas adjudicatarias de licencias, será sancionado con una multa: Primera Vez: dos salarios base; Segunda Vez: cinco salarios base y Tercera Vez: apertura de procedimiento administrativo para la cancelación o pérdida de la licencia.

Es importante reseñar que la Municipalidad de Barva instauró diferentes montos de salarios base para el cobro de las multas sancionatorias pecuniarias, pero no explica la metodología para imponer a un patentado que incumpla con la no presentación de la actualización de su capital accionario, dado que, al aplicar como primera vez una multa de dos salarios base y la segunda vez cinco salarios base, no se sabe el porqué de la imposición de cada rubro, por lo cual esto sería un vacío legal en cuanto a la hora de que este municipio vaya a efectuar el procedimiento administrativo para el cobro de las multas sancionatorias pecuniarias.

Según el profesional que participo en la elaboración de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, corresponde a cada municipalidad escoger la sanción pecuniaria sobre el mínimo y máximo de salarios base, dado que lo deben de efectuar sobre el caso concreto y de acuerdo con los atenuantes y agravantes de la infracción cometida por un propietario de una licencia de licor, por lo que no es necesario que dicha ley contemplara un artículo con el procedimiento que deben realizar los municipios, en el momento cuando quieran cobrar una multa establecida en los numerales 4, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047, dado que vía reglamento lo pueden efectuar.

De lo anteriormente mencionado, se estaría ante la presencia de la no aplicación del principio de tipicidad, dado que para que los municipios puedan cobrar adecuadamente las multas establecidas en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, tienen que estar bien definido los procedimientos y lineamientos para que las municipalidades puedan cobrar dichas sanciones y les impongan, esto de acuerdo con el Título Segundo de la Ley general de la Administración Pública.

En resumen, la Ley N° 9047 no contempla un procedimiento para que las municipalidades puedan escoger la multa que deben de cobrar, pues queda muy abierta dicha elección y, como se dijo en líneas arriba, la inseguridad jurídica de los patentados es muy obvia y también las municipalidades no podrían explicar el monto de la multa que pueden cobrar, dado que la normativa indicada no establece cuantos salarios base se les debe de aplicar según un procedimiento bien definido inmerso en ella y no delegar dicha potestad a los municipios.

4.1.3 Análisis de los principios de legalidad y debido proceso

El principio de legalidad contemplado en el numeral 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley general de la Administración Pública indica que los funcionarios públicos deberán realizar los actos emanados por la Constitución Política y las leyes debidamente aprobadas por la Asamblea Legislativa. Es por eso que no se puede efectuar ningún acto administrativo que no esté inmerso en alguna normativa vigente.

De lo anteriormente mencionado, la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 respeta en todo momento este principio, ya que al indicar que las municipalidades pueden cobrar una multa al momento cuando un propietario de un establecimiento de licor incumpla con los artículos 14, 16, 17 y 18, legalmente lo pueden efectuar, ya que existe una

normativa debidamente aprobada por la Asamblea Legislativa, cumpliendo en todo momento con dicho principio.

Asimismo, el principio de debido proceso es muy importante a la hora de que las municipalidades procedan con el cobro de las multas sancionatorias monetarias establecidas en los numerales 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047, dado que en todo momento tienen que respetar lo señalado en el Título Segundo de la Ley general de la Administración Pública.

Ahora bien, y tomando como ejemplo la Municipalidad de Flores, este municipio cuenta con el artículo 23 del Reglamento sobre Licencias de Expendio de Bebidas con Contenido Alcohólico, que señala que para la imposición de las multas citadas anteriormente, se deben respetar los principios del debido proceso, la verdad real, oficiosidad, la imparcialidad y la publicidad, respetando además los trámites y formalidades que informan el procedimiento administrativo ordinario estipulado en el Libro Segundo de la Ley general de la Administración Pública, pero, como se ha mencionado, esta institución no posee un procedimiento adecuado para establecer la cantidad de salarios base que le cobrarán a un propietario de una licencia de licor que incumpla con lo emanado en la Ley N° 9047.

De acuerdo con la entrevista efectuada al funcionario de la Municipalidad de Flores, este indica que el municipio no ha cobrado ningún rubro correspondiente a las multas de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, por lo cual se puede deducir que se debe a que no poseen una metodología dentro de su reglamento que les permita proceder al cobro de dichas sanciones pecuniarias.

Dentro de la entrevista, el funcionario de dicha municipalidad señala que el municipio no cuenta con un procedimiento administrativo dentro del Reglamento de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico

N° 9047, para el cobro de las multas establecidas en los numerales 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047.

Siguiendo las ideas y citando al funcionario municipal, por motivo de que la Municipalidad de Flores no posee ese procedimiento y metodología para el cobro de las mencionadas sanciones pecuniarias y en el caso de que un propietario de una licencia de licor incumpla con alguno de esos artículos, no podrán imponerle ninguna de esas multas, dado que estarían incumpliendo con los principios de legalidad y del debido proceso.

Por otra parte, es importante mencionar que la Municipalidad de Santa Bárbara cuenta con el artículo 26 del Reglamento sobre licencias de expendio de bebidas con contenido alcohólico, que señala que el municipio podrá imponer las sanciones establecidas en la ley, para lo cual deben respetarse los principios del debido proceso, la verdad real, el impulso de oficio, la imparcialidad y la publicidad, respetando además los trámites y formalidades que informan el procedimiento administrativo ordinario estipulado en el Libro Segundo de la Ley general de la Administración Pública.

También el reglamento anteriormente mencionado de la Municipalidad de Santa Bárbara posee artículos que indican cuántos salarios base cobrar sobre las multas sancionatorias pecuniarias, de acuerdo con los numerales 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, como por ejemplo el artículo 29 reza:

Sanción relativa a personas jurídicas, de conformidad con el artículo 17 de la Ley. Quien omite presentar a la municipalidad la actualización de su capital accionario, cuando se trate de personas jurídicas adjudicatarias de licencias, será

sancionado con una multa de entre tres y diez salarios base.

Para este caso se cobrará tres salarios base para la primera vez que se incumple, seis salarios base para la segunda vez de incumpliendo y diez salarios base por tres o más veces que se incumpla.

De acuerdo con el funcionario de la Municipalidad de Santa Bárbara, dicho procedimiento para el cobro de la multa establecida en el numeral 17 de la Ley N° 9047 no establece los parámetros o lineamientos para que se pueda cobrar esa sanción, dado que cobrar diferenciado cada vez que un licenciatario de licor incumpla esta normativa, como por ejemplo que por la primera vez se le impondrá tres salarios base, no estaría apegado al principio de debido proceso, puesto que aunque se efectúe el cobro de la multa acatando lo establecido por el Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública, el municipio no podrá explicar el porqué de la imposición de ellas, ya que dicho reglamento no estipula.

Según el jefe del departamento de patentes de la Municipalidad de Santo Domingo, este municipio no cuenta con un procedimiento administrativo dentro del Reglamento de la Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico N° 9047, para el cobro de las multas establecidas en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la citada normativa. Por lo tanto, no puede imponer dichas multas y cobrarlas ni aplicarlas, ya que la operatividad no es posible, porque la ley no establece los parámetros y procedimientos para que lo realicen.

Asimismo, dicha municipalidad, según el funcionario, cobraría e impondría los salarios tanto mínimos como máximos que determinan cada artículo en estudio, pero no señala el procedimiento ni la razón de imponer dichas sanciones, por lo cual nuevamente es imposible que puedan cobrarlas.

Además, el profesional en Derecho señala que dentro del reglamento de cada municipalidad se debe justificar el procedimiento para cobrar una determinada multa y la razón para escoger entre el mínimo y máximo de salarios base. Por lo demás, los municipios deben aplicar las multas de acuerdo con cada caso en específico, según los atenuantes y agravantes de la infracción cometida.

De lo anterior, no es procedente que dentro de un reglamento las municipalidades quieran introducir un procedimiento que la ley tuvo que contemplar, dado que el primero no puede venir a suplir lo no indicado en la normativa, esto debido a la prohibición de analogía, ya que es potestad de la Asamblea Legislativa aprobar, crear y modificar tributos y sus accesorios, como lo son las sanciones pecuniarias. Así, una municipalidad no puede arrojarle dicha potestad mediante un simple reglamento.

De esta manera, es de suma importancia que dentro de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 se incluya un artículo que indique el procedimiento y los parámetros, para que las municipalidades puedan imponer y escoger la multa del mínimo y máximo de salarios base, esto por cuanto vía reglamento, como se mencionó anteriormente, no es procedente efectuarlo, tal y como lo están haciendo actualmente las municipalidades.

4.1.4 Análisis del principio de irretroactividad

La Constitución Política en su artículo 34 señala que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas.

Por lo tanto, ninguna municipalidad podrá cobrar la multa sobre la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, si se

hubiera cometido algún incumplimiento por parte de un propietario de un establecimiento comercial, de las faltas enumeradas en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la citada norma, si fueron realizadas con anterioridad a su publicación en el diario oficial La Gaceta, es decir, antes del 8 de agosto del 2012.

4.1.5 Análisis del principio de proporcionalidad

Sobre este principio, la Sala Constitucional (2012), en el voto 3942-2012, señaló lo siguiente:

Como es bien sabido los principios de razonabilidad y de proporcionalidad se erigen en el Estado social y democrático de Derecho como un límite infranqueable a la arbitrariedad. De ahí que hoy es pacíficamente aceptada la teoría de interdicción de la arbitrariedad. Por ello, el ejercicio de las potestades discrecionales no autorizan a ningún órgano o ente a dictar normas y actos arbitrarios, que lesionen principios elementales de justicia y equidad. En este sentido, las leyes, al igual que los actos de la Administración Pública, deben ser idóneas, necesarias y proporcionales en sentido estricto. Por otra parte, es tesis de principio en la doctrina más autorizada del Derecho Constitucional y de los Tribunales Constitucionales, así como los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos, la vigencia y la aplicación de estos principios.

De lo citado es muy importante que a la hora de que los municipios procedan al cobro de las multas establecidas en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la

Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, deben realizarlo apegado en todo momento a los principios constitucionales y principalmente al de proporcionalidad.

Asimismo, es primordial reseñar lo indicado por la Sala Segunda del TFC alemán (1994) en la sentencia N° 90, dictada el 9 de marzo de 1994:

De acuerdo con este principio –razonabilidad- la ley que restrinja un derecho fundamental debe ser adecuada y necesaria para alcanzar la finalidad deseada. Una ley es adecuada, cuando con su ayuda se puede lograr el resultado deseado; es necesaria, cuando el legislador no hubiera podido elegir otro medio, igualmente efectivo que no restrinja o limita en menor grado el derecho fundamental (...) Adicionalmente, para sopesar plenamente entre la gravedad de la intervención y el peso, así como la profundidad de los fundamentos que la justifican, se deben tener en cuenta los límites de la exigibilidad para los destinatarios de la prohibición. Las medidas, por tanto, no deben gravar en forma exagerada (prohibición de una extralimitación o deber de proporcionalidad en sentido estricto)...

De lo señalado por dicho tribunal alemán, las multas numeradas en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, deben ser adecuadas y necesarias para alcanzar la finalidad deseada, como lo es el cobro de una sanción pecuniaria.

Por su parte, el Tribunal Constitucional español, en la sentencia N° 55/1996 del 28 de marzo de 1996, al referirse al principio de razonabilidad sostuvo lo siguiente:

Esta apelación genérica al principio de razonabilidad exige alguna precisión en orden a fijar el objeto exacto y los términos precisos en los que debe desarrollarse el presente proceso constitucional. En primer lugar debe advertirse que el principio de razonabilidad no constituye en nuestro ordenamiento constitucional un canon de constitucionalidad autónomo cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales. Es, si quiere decirse así, un principio que cabe inferir de determinados preceptos constitucionales -y en particular de los aquí invocados- y, como tal, opera esencialmente como un criterio de interpretación.

De lo emanado por el Tribunal Constitucional español, es que el tema de la razonabilidad constitucional no se debe estudiar de forma aislada, más bien se debe de efectuar un análisis incluyendo todos los principios constitucionales sancionatorios.

La Corte Constitucional de Colombia, en múltiples ocasiones, ha definido el principio de razonabilidad como sinónimo de justicia y equidad. Así, en la sentencia N° 530/93, expresó lo siguiente:

La razonabilidad hace relación a que un juicio, raciocinio o idea esté conforme con la prudencia, la justicia o la equidad que rigen para el caso concreto.

Es decir, cuando se justifica una acción o expresión de una idea, juicio o raciocinio por su conveniencia o necesidad. La racionalidad, en cambio, expresa el ejercicio de la razón como regla y medida de los actos humanos.

De lo anterior, se puede extraer que para el cobro de las multas establecidas en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, se tienen que efectuar de manera justa, con equidad y prudencia.

Siguiendo las ideas y citando la Sala Constitucional (2012) en el voto 3942-2012 sigue indicando:

(...) En reiteradas sentencias ha señalado, sobre el primero, que la ley no puede ni debe ser irracional, ya que el medio que se seleccione debe tener una relación real y sustancial con el objeto que se persigue. Desde esta perspectiva, la racionalidad técnica significa una proporcionalidad entre medios y fines; la racionalidad jurídica implica una adecuación a la Constitución en general y, en especial, a los derechos y libertades reconocidos y garantizados en ella y en los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos debidamente vigentes en nuestro país y; por último, la razonabilidad sobre los efectos personales supone que no pueden imponerse a esos derechos otras limitaciones o cargas que razonablemente se deriven de su naturaleza, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la sociedad...

De lo anteriormente mencionado, se debe extraer que para que las municipalidades puedan cobrar las multas establecidas en los numerales 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047, deben de respetar el principio de proporcionalidad, del cual se quiere analizar su constitucionalidad.

También la Sala Constitucional (2008) en la sentencia número 05179-2008 indicó:

(...) En el caso de las penas, el juez constitucional puede legítimamente revisar, si existe proporcionalidad entre la sanción y la infracción cometida. El propio artículo 8 de la Declaración de Derechos del Hombre señala que "la ley no puede establecer sino las penas evidente y estrictamente necesarias". En ese sentido, la sanción impuesta debe constituir una medida estrictamente necesaria para alcanzar el objetivo buscado. Asimismo, la relación entre la infracción y la sanción debe obedecer a criterios objetivos. En ese sentido, la proporcionalidad está íntimamente ligada con la razonabilidad de las normas, siendo uno de sus componentes...

Para ejemplificar el artículo 10 de la ley señala que un bar que no estuviera en el primer distrito del cantón deberá de cancelar por trimestre un monto que asciende a ¢53 275, pero si incumple con alguna de los incisos del numeral 14 de la Ley N° 9047, pagaría hasta ¢4 262 000 de multa pecuniaria, lo cual podría ser desproporcional, dado que, si comparamos lo que paga por el impuesto de la licencia de licor con el monto de la multa, sería mucha la diferencia.

Siguiendo las ideas; por ejemplo, la actividad de supermercado de la subcategoría 4 del artículo 10 de la Ley N° 9047 tiene que cancelar por el impuesto de licor un monto que asciende a ¢1 065 500 por trimestre, es decir ¢ 4 262 000 por año. De acuerdo con el numeral 14 inciso b) de la citada ley, si el propietario de la licencia de licor incumple con dicha normativa, y tomando como base los diez salarios como sanción pecuniaria, tendría que cancelar por la multa el mismo rubro que cancela por año por el impuesto de licor.

Ahora bien, tomando el anterior ejemplo, dicha multa impuesta al supermercado podría no ser desproporcional, dado que lo que pagaría por el impuesto de licor sería lo mismo que el monto de la sanción pecuniaria, lo que no vendría a ocasionarle ningún perjuicio económico para el establecimiento comercial, pues según el principio de capacidad económica, si puede cancelar dicho tributo, también podría cancelar la multa impuesta.

Según entrevista a un funcionario de la Municipalidad de Flores, no son comparativas las multas con los tributos que pretenden disuadir, es decir, una cosa son los deberes tributarios, las sanciones tributarias, y otra son los hechos generadores que respaldan el tributo, además indica que según el principio de proporcionalidad, no necesariamente son desproporcionales, puesto que esto depende de la capacidad económica de cada propietario de licencias de licor.

Además, el artículo 14 de la Ley N° 9047 nos habla de un monto mínimo de un salario base y uno máximo de diez salarios base; el primero sería de ¢426 200 y el segundo de ¢ 4 262 000, pero dicho artículo no menciona los parámetros que pueden utilizar las municipalidades, para escoger cuántos salarios base le van a imponer a un propietario de una licencia de licor como multa sancionatoria, lo cual dejaría en desventaja al patentado, pues la municipalidad antojadizamente puede cobrarle el monto más alto o el más bajo, pero sin un procedimiento establecido en la ley y sin tomar en cuenta la capacidad

económica de los propietarios de las licencias de licor, lo cual arrojaría una inseguridad jurídica.

Por otra parte, el funcionario de la Municipalidad de Santa Bárbara señala que no es proporcional ni racional que un propietario de una licencia de licor tenga que pagar diez salarios base por la multa sancionatoria pecuniaria, si lo que cancelaría son ¢213 100 por año del impuesto de licor, ya que no existe un equilibrio entre ambos.

Además, que la Ley N° 9047 tiene una falencia en cuanto a que no posee un procedimiento para calcular el monto de las multas pecuniarias porque, al imponer un mínimo y un máximo de salarios base, no cuenta dicha normativa con un parámetro científico para tipificar dichas multas, pues permite que las municipalidades puedan antojadizamente cobrar tantos salarios base que cada artículo de la supra citada ley les permita.

Por lo anterior y citando a dicho funcionario, señala que dentro de la ley se debe establecer un procedimiento científico para el cobro de las multas y pone como ejemplo la modificación que hicieron los señores diputados de la Asamblea Legislativa, del artículo 10 de la Ley N° 9047, que indica que las municipalidades para cobrar el impuesto de licor lo deben de efectuar bajo los parámetros de las ventas anuales netas del último período fiscal, el valor de los activos totales netos del último período fiscal y el personal empleado por la empresa, parámetros que pueden servir para efectuar el cobro de dichas multas y utilizando dichos parámetros no habría ningún problema legal.

Por otro lado, el funcionario de la Municipalidad de Santo Domingo también manifiesta que no es proporcional si un patentado tiene que pagar por el impuesto de licor de un establecimiento de bar un monto que asciende a ¢53 275 trimestral y por la multa establecida en el artículo 14 de la Ley N° 9047 los diez salarios base, es decir, ¢4 262 000.

Asimismo, el profesional en Derecho participante señala que no es desproporcional el cobro que puedan efectuar las municipalidades sobre las multas de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la citada Ley, dado que un municipio tiene la potestad de escoger de un monto mínimo y máximo de salario base y lo deben de efectuar de acuerdo con el caso concreto y a las atenuantes y agravantes de la infracción cometida por un propietario de una licencia de licor. Indica que lo que sí es desproporcional es imponer un monto fijo, ya que no se tendría un procedimiento para imputar una sanción específica por parte de las municipalidades.

Además, exterioriza que los funcionarios municipales son operadores administrativos de derecho y se pueden asemejar a los jueces penales y así los municipios pueden introducir dentro de sus Reglamentos de la Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico N° 9047, para la imposición de una sanción pecuniaria, lo establecido por el artículo 71 del Código Penal, para utilizarlo como parámetro y procedimiento para escoger entre el mínimo y máximo de salarios base, ya que dicho numeral señala que el juez, en sentencia motivada, fijará la duración de la pena que debe imponerse de acuerdo con los límites señalados para cada delito, atendiendo a la gravedad del hecho y a la personalidad del partícipe y que para apreciarlos se tomará en cuenta:

- a) Los aspectos subjetivos y objetivos del hecho punible;
- b) La importancia de la lesión o del peligro;
- c) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar;
- d) La calidad de los motivos determinantes;
- e) Las demás condiciones personales del sujeto activo o de la víctima en la medida en que hayan influido en la comisión del delito; y
- f) La conducta del agente posterior al delito.

Por último, es importante mencionar que, según el profesional entrevistado, no puede existir relación de la multa sancionatoria con el impuesto de licor que paga un licenciataria, dado que dicha sanción no tiene naturaleza tributaria, sino

sancionatoria, dado que la multa se origina por una infracción cometida en contra de lo establecido en la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 y que ese hecho la normativa lo ve como muy grave.

Ahora bien, con la intención de estudiar la proporcionalidad de las multas de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047, se realiza una reseña de lo que resolvió la Sala Constitucional en el voto 2012-03942, de las dieciséis horas y veintidós minutos del 21 de marzo del 2012, en la cual una ciudadana presentó una acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 131 inciso a) de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres, número 7331 del 13 de abril de 1993:

1. La accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 131 inciso a) de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres, que estipula una multa que asciende a $\text{C}308\ 295$, por estimarlo contrario a los artículos 39 y 41 de la Constitución Política.
2. Agrega que el monto de dicha multa es desproporcionado porque no se pueden imponer multas que atenten contra el ingreso per cápita del costarricense, ya que existen muchos ciudadanos pobres o medianamente pobres, y considera que esto es un golpe que desgarrar y atenta contra las familias. Afirma que dicha multa es irrazonable, injusta, temeraria, y atenta contra su salario y el cumplimiento de sus obligaciones, lo que asegura le impide cubrir, y tendría que recurrir a un préstamo para pagarlo.
3. La Sala Constitucional señaló: No obstante lo anterior, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto de la sanción, esto es la relación entre la conducta y la multa prevista en la norma impugnada, considera esta Sala que el legislador excedió el monto razonable, tomándose en cuenta las condiciones socioeconómicas de la mayor parte de la población costarricense, particularmente, el nivel de ingresos percibido, de acuerdo con diversos estudios donde se demuestra una profundización de la desigualdad y la ampliación de brechas sumamente graves.

4. Debido a lo anterior, la Sala Constitucional declaró con lugar la acción en cuanto a lo dispuesto en el artículo 131 inciso a) de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres reformado por el inciso p) del artículo 1° de la ley N° 8696 de 17 de diciembre de 2008, en relación con el artículo 108 inciso a) de la misma Ley, por lo cual se anuló dicho artículo.

Tomando como parámetro dicha sentencia, el cobro de la multa establecida en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, rozaría el principio de proporcionalidad constitucional aquí estudiado, por los siguientes motivos:

1. No existe un procedimiento en la ley que establezca los parámetros para la escogencia del monto de la sanción pecuniaria, lo cual no toma en cuenta la capacidad económica de los propietarios de las licencias de licor.
2. Si bien el cobro de la multa en la ley se hace por un monto mínimo y otro máximo, en el caso que una municipalidad logre comprobar alguna de las infracciones del artículo 14 y le ponga la multa más alta, es decir los diez salarios base; tomando como ejemplo el caso mencionado del pago trimestral de una licencia de licor de bar de ¢53 275, comparado a los ¢4 262 000 de la multa, no habría una relación entre ambas, por cuanto dicha multa rozaría los principios de proporcionalidad y el de razonabilidad, pues atentaría con los recursos económicos del propietario de la licencia de licor.
3. También, los topes máximos y mínimos de salarios base, para el cobro de la multa sancionatoria pecuniaria, no tienen relación con el cobro trimestral del impuesto de licor que le efectúan las municipalidades a los propietarios de los establecimientos comerciales que expenden bebidas con contenido alcohólico.
4. Asimismo, la no existencia de un procedimiento establecido en la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, no se le puede delegar en un reglamento que lo pueden publicar

las municipalidades en el diario oficial La Gaceta, teniendo una tesis centralista, caso contrario a la opinión descentralista que tiene el compañero de la Municipalidad de Flores, criterio que se respeta, pero no se comparte.

4.1.6 Análisis del principio de idoneidad

La Sala Constitucional (1995) en resolución número 1995-03929 de las quince horas y veinticuatro minutos del 18 de julio de 1995 señaló lo siguiente:

El primer cuestionamiento de este aparte, obedece a la añeja discusión sobre si la Administración pública puede aplicar normas punitivas, discrepancia que hace mucho tiempo fue superada en el propio Derecho Administrativo, a saber, la legitimidad constitucional de la potestad sancionadora de la Administración, por lo demás, vigente en diversos sectores de nuestro ordenamiento...

En referencia a lo indicado por la Sala Constitucional, las municipalidades, como parte de la Administración Pública, tienen la competencia de cobrar las sanciones pecuniarias, establecidas en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, pero hay que recalcar que estas tienen que ser las idóneas, dado que tienen que buscar un bien común y en todo momento respetar los principios constitucionales sancionatorios.

Siguiendo las ideas, la misma Sala constitucional (1998), sobre el tema del principio de idoneidad en la resolución 08858-1998, indicó lo siguiente:

(...) La idoneidad, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La inidoneidad de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión...

En este apartado queda muy claro que el principio de idoneidad lo que busca es satisfacer las necesidades detectadas en una determinada ley, como lo es el cobro de las multas de los numerales 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047, lo que nos lleva a señalar nuevamente que, para dichos cobros, las municipalidades deben de respetar los principios constitucionales emanados por nuestra Carta Magna.

Asimismo, la misma Sala Constitucional (2000) en la resolución 2000-08191 de las quince horas y tres minutos del 13 de setiembre del 2000 indicó lo siguiente:

Es la potestad sancionadora el instrumento a través del cual se busca proteger estos intereses. En los Estados democráticos, se estima que ese poder punitivo es y debe ser la última ratio, lo que obliga a un uso prudente y racional del sistema sancionador. De esta forma se acepta que no sólo el Estado no puede pretender resolver todos los problemas de los ciudadanos y de la sociedad en general a través de la sanción, sino que tampoco puede tener poderes ilimitados para hacerlo. En ese sentido se habla del

principio de utilidad, que exige la relevancia del bien jurídico tutelado y la idoneidad del medio para tutelar ese bien jurídico. Toda prohibición sin estos elementos se considera injustificada e ineficaz. La potestad sancionadora no es pues, un fin en sí misma, sino un medio para hacer más eficaz el ejercicio de otras potestades que el ordenamiento atribuye a la Administración para satisfacer intereses generales...

En el caso del cobro de las multas establecidas en los numerales 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, estas deben ser las más idóneas y útiles, dado que nuestro ordenamiento jurídico nos obliga a respetar en todo momento los principios constitucionales sancionatorios, tal y como se indicó párrafos arriba.

Ahora bien, por ejemplo, la Municipalidad de Santo Domingo en su artículo 40 del Reglamento sobre licencias de expendio de bebidas con contenido alcohólico señala:

La Municipalidad podrá imponer las sanciones Administrativas, establecidas en el capítulo IV de la Ley número 9047, para lo cual deben respetarse los principios del debido proceso, la verdad real, el impulso de oficio, la imparcialidad y la publicidad.

De lo anteriormente y basado en el principio constitucional de idoneidad, el procedimiento en dicho artículo no es el legalmente adecuado, dado que no establece los parámetros que debe de seguir la Municipalidad de Santo Domingo, con la intención que de que puedan cobrar las multas sancionatorias pecuniarias, ya que no indica la cantidad de salarios base que le impondrían a un propietario

de una licencia de licor por incumplir los lineamientos de la Ley N° 9047, dado que el Municipio no sabría cuánto imponerle por la sanción establecidas en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la citada ley.

Con la intención de estudiar la idoneidad de las multas de los artículos anteriormente mencionados de la Ley N° 9047, se dará una pequeña reseña de lo que resolvió la Sala Constitucional en el voto 2012-03952 de las dieciséis horas y treinta y dos minutos del 21 de marzo del 2012, en la cual un ciudadano presentó una acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 134 inciso c) en relación con el 32 inciso 1 h) de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres, número 7331 del 13 de abril de 1993:

1. El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 131 inciso a) de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres, que estipula una multa que asciende a ¢126 015, dado que se incumplen los principios de legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad.
2. Agrega que existe una desorbitada relación entre la infracción (no portar dos dispositivos proyectores de luz roja, que permanezcan encendidos al poner en funcionamiento la luz alta o la baja, con una sección que dé una luz roja más intensa, al aplicar los frenos) y su sanción a través del monto de la multa que se establece en la norma que se impugna.
3. No obstante, la Sala Constitucional señaló: “Según se desprende de la jurisprudencia que venimos citando el juicio de razonabilidad está compuesto por tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. No obstante, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto de la sanción, esto es, la relación entre la conducta y la multa prevista en la norma impugnada, considera esta Sala que el legislador excedió el monto razonable, tomándose en cuenta las condiciones socioeconómicas de la mayor parte de la población costarricense, particularmente, el nivel de ingresos percibido, de acuerdo a diversos

estudios donde se demuestra una profundización de la desigualdad y la ampliación de brechas sumamente graves.”

4. Debido a lo anterior, la Sala Constitucional declaró con lugar la acción en cuanto a lo dispuesto en el artículo 32 inciso 1) apartado h) de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres, por lo cual se anuló dicho artículo.

Tomando como parámetro dicha sentencia, el cobro de la multa establecida en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, rozaría el principio de idoneidad constitucional aquí estudiado, por los siguientes motivos:

1. No existe un procedimiento en la ley que establezca los parámetros para la escogencia del monto de la sanción pecuniaria.
2. Si bien el cobro de la multa en la ley se hace por un monto mínimo y otro máximo, en el caso que una municipalidad logre comprobar alguna de las infracciones del artículo 14 y le ponga la multa más alta, es decir los diez salarios base; tomando como ejemplo el caso mencionado del pago trimestral de una licencia de licor de bar de $\text{¢}53\,275$ comparado a los $\text{¢}4\,262\,000$ de la multa, no habría una relación entre ambas, por cuanto dicha multa rozaría el principio de idoneidad, pues atentaría con los recursos económicos del propietario de la licencia de licor.
3. También, los topes máximos y mínimos de salarios base, para el cobro de la multa sancionatoria pecuniaria, no tienen relación con el cobro trimestral del impuesto de licor que le efectúan las municipalidades a los propietarios de los establecimientos comerciales que expenden bebidas con contenido alcohólico.
4. Asimismo, la no existencia de un procedimiento establecido en la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, no se le puede delegar en un Reglamento que lo puedan publicar las municipalidades en el diario oficial La Gaceta.

4.1.7 Análisis principios de capacidad económica y no confiscatoriedad

La Sala Constitucional (2011) en la resolución 2011-6805 de las diez horas treinta y un minuto del 27 de mayo de 2011 indicó lo siguiente:

Ahora bien, ambas finalidades no se alcanzan adecuadamente cuando se hace abstracción, en la norma sancionadora, de la capacidad económica del infractor, pues cuando hay una notoria diferencia entre quienes sí pueden pagar la multa y quienes no, debido a sus escasos ingresos, la sanción resulta más onerosa para el infractor económicamente débil, con lo que se vulneran los principios de igualdad y equidad, ampliamente reconocido y garantizados en nuestra Constitución Política –artículo 33- y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos –artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos-.

Las multas establecidas en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 tienen que estar muy relacionadas con la capacidad económica de los propietarios de la licencia de licor, dado que ninguna sanción pecuniaria puede ser tan fuerte que destruya dicha capacidad, puesto que el principio de no confiscatoriedad nos señala que las multas no pueden ser más altas que el impuesto que cancelan los patentados de licencias de licor.

Ahora bien, y tomando como referencia lo señalado por el funcionario de la Municipalidad de Flores, que no necesariamente es desproporcional el cobro de uno y hasta diez salarios base, de las multas establecidas en los artículos mencionados, esto porque la Ley N° 9047 no contempla ni posee un estudio

económico a nivel nacional, sobre la capacidad económica de los propietarios de las licencias de licor, para que de acuerdo con ella se les impongan las sanciones pecuniarias, dado que es diferente el patentado que cancela por el impuesto de licor por trimestre un monto de ¢1 065 500 al que paga ¢ 53 275 por ese mismo impuesto, ya que la capacidad económica de cada licenciataria sería muy diferente.

Por consiguiente, el cobro de las multas de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047 no contempla cómo parámetro de cálculo la capacidad económica del propietario de una licencia de licor, dado que, y tomando el ejemplo anterior, el licenciataria que cancela ¢1 065 500 trimestral de impuesto de licor, ¢4 262 000 anualmente, y la municipalidad le imponga una multa de diez salarios base del numeral 14 que asciende a ¢ 4 262 000 podría ser que sí tenga la capacidad económica para cancelar dicho rubro, contrario al patentado que cancele por el impuesto de licor ¢53 275 y lo sancionen con una multa pecuniaria de diez salarios base. En este caso dicha persona no podría cancelar dicha multa, puesto que el cálculo que efectúa la municipalidad por el impuesto de licor se realiza por la cantidad de ventas del establecimiento comercial, su activo total y cantidad de empleados que laboran ahí.

Asimismo, y citando la resolución supra citada, la Sala constitucional (2011), en referencia a la capacidad económica de los ciudadanos, señaló lo siguiente:

Dicho lo anterior, no cabe duda que el monto de la multa, que hoy en día es de 237.000 más el 30%, sea la suma de 307.100, impone una restricción más allá de lo razonable a los derechos fundamentales – al patrimonio de las personas-; elige el medio más gravoso, sea de la multa fija y alta, haciendo abstracción de los ingresos reales promedio del

mayor número de la población costarricense y; por último, es un acto intrínsecamente injusto, porque afecta el mínimo vital de la persona, lo que le impide llenar las necesidades básicas de él y de su familia.

Ahora bien, para estudiar los principios sancionatorios constitucionales de capacidad económica y no confiscatoriedad inmersos dentro de las multas de los artículos 14, 16, 17 y 18, se suministrará una pequeña reseña de lo que resolvió la Sala Constitucional en el voto 2012-3945 de las dieciséis horas y veinticinco minutos del 21 de marzo del 2012, en la cual un ciudadano presentó una acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 132 inciso k) de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres, número 7331 del 13 de abril de 1993:

1. El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 132 inciso k) de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres, por considerar que lesiona lo dispuesto en los artículos 11, 39, 42 y 56 de la Constitución Política, así como los principios de razonabilidad, proporcionalidad y non bis in ídem.
2. Agrega que la norma impugnada afecta su libertad y su derecho al trabajo. Aduce que no cuenta con el dinero para poder pagar una multa por ₡158 100, considera injusto y desproporcionado dicho monto. Por lo cual afecta la capacidad económica de dicha persona.
3. La Sala Constitucional señaló: “Lo anteriormente expuesto contiene conceptos y razonamientos que son plenamente aplicables al caso que ahora se analiza y en el cual se reclama que el monto de la sanción establecido en el artículo 132 inciso k) para la conducta descrita en el inciso b) numeral 1) del artículo 98 es irrazonable y desproporcionado, al establecer un monto del 50% del salario base de un auxiliar judicial que asciende a la suma de ciento setenta y cinco mil trescientos colones (₡175,300) a lo que debe sumarse el 30% destinado al Patronato Nacional de la Infancia..”

4. Debido a lo anterior, la Sala Constitucional declaró con lugar la acción en cuanto a lo dispuesto en el artículo 132 inciso k) de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres, se anula en relación con lo dispuesto en el artículo 98 inciso b), numeral 1), por lo cual se anuló dicho artículo.

Tomando como parámetro dicha sentencia, el cobro de las multas establecidas en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 rozaría con los principios de capacidad económica y no confiscatoriedad constitucional aquí estudiado, por los siguientes motivos:

1. No existe un procedimiento en la ley que establezca los parámetros y la metodología para la escogencia del monto de la sanción pecuniaria.
2. Si bien el cobro de la multa en la ley se hace por un monto mínimo y otro máximo, en el caso que una municipalidad logre comprobar alguna de las infracciones del artículo 14 y le ponga la multa más alta, es decir los diez salarios base; tomando como ejemplo el pago trimestral de una licencia de licor de restaurante de ¢53 275 (cobro de la subcategoría 1 del artículo 10) comparado a los ¢4 262 000 de la multa, no habría una relación entre ambas, por cuanto dicha multa rozaría con los principios de capacidad económica y de no confiscatoriedad, pues atentaría con los recursos económicos del propietario de la licencia de licor y del principio de mínimo vital, dado que las multas no pueden ser más altas que el impuesto que cancelan los patentados de licencias de licor.
3. También los topes máximos y mínimos de salarios base, para el cobro de la multa sancionatoria pecuniaria, no tienen relación con el cobro trimestral del impuesto de licor que le efectúan las municipalidades a los propietarios de los establecimientos comerciales que expenden bebidas con contenido alcohólico, lo cual atentaría como se dijo con los principios de capacidad económica y de no confiscatoriedad.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

Nuestro país se encontraba utilizando una Ley sobre la venta de licores N° 10 que data de 1932, la cual ya se encontraba desactualizada para los tiempos en que las diferentes actividades comerciales han variado mucho su giro comercial y además no contemplaba multas sancionatorias pecuniarias, a la hora de que los propietarios de alguna licencia de licor incumplan con la supra citada normativa.

Es por lo anterior que el 8 de agosto del 2012, se publica la nueva Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, que viene a mejorar la anterior normativa y que sí toma en cuenta las sanciones pecuniarias a la hora que se irrespete lo emanado por dicha ley.

Producto de ello, la legislación nacional en materia de la regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico ha atravesado una serie de adaptaciones en cuanto a las sanciones administrativas pecuniarias, los cuales forman parte fundamental del objeto de estudio. Cabe recordar que las multas contempladas en los artículos 14, 16, 17 y 18 han previsto los comportamientos e incumplimientos de los propietarios de licencias de licor.

La Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 dotó a las municipalidades de instrumentos idóneos para prevenir y sancionar las infracciones a dicha normativa. Si bien es cierto, en un principio estos hechos no estaban siendo sancionados, los señores diputados encontraron necesario normar estos comportamientos en la vía administrativa, para castigar al infractor y disuadir a los propietarios de licencias de licor a no cometer las infracciones establecidas en los artículos 14, 16, 17 y 18 y a respetar las normas que se encuentran en la Ley N° 9047.

Ahora bien, en el presente trabajo se realizó un estudio de la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y

comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, que trata sobre el cobro de multas sancionatorias, este comprende la definición de principios constitucionales del derecho administrativo sancionador, el conocimiento de la estructura sancionatoria de la multa administrativa, la investigación de la jurisprudencia de la Sala Constitucional con respecto a los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador, con la finalidad de determinar la constitucionalidad de los numerales anteriormente mencionados.

En relación con el objeto de estudio del presente trabajo, se analizó la constitucionalidad de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, utilizando la doctrina y jurisprudencia de la Sala Constitucional, lo cual fue de gran ayuda para la finalización del trabajo de investigación.

Es muy importante señalar lo indicado por la resolución 2012-003947, de las dieciséis horas y veintisiete minutos del 21 de marzo del 2012, por parte de la Sala Constitucional (2012): el Estado impone una multa y busca dos objetivos no excluyentes. El primero, castigar al infractor; el segundo, disuadir a los miembros del colectivo a no cometer las infracciones, o dicho de manera positiva, a respetar las normas que se encuentran en la ley formal. Ahora bien, ambas finalidades no se alcanzan adecuadamente cuando se hace abstracción, en la norma sancionadora, de la capacidad económica del infractor, pues cuando hay una notoria diferencia entre quienes sí pueden pagar la multa y quienes no. Debido a sus escasos ingresos, la sanción resulta más onerosa para el infractor económicamente débil, con lo que se vulneran los principios de igualdad y equidad, ampliamente reconocido y garantizados en nuestra Constitución Política –artículo 33- y en los instrumentos internacionales de derechos humanos –artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos-.

De lo anterior, es trascendental que la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, al tener un capítulo

de sanciones administrativas, sirva para castigar al infractor y así no vuelva a infringir la normativa, pero dichas sanciones jamás pueden venir a limitar la capacidad económica de los propietarios de licencias de licor.

Asimismo, la Sala Constitucional (2013) en su voto número 002811-2013 de las nueve horas y treinta y cuatro minutos del 1 de marzo del 2013 indica que el principio de proporcionalidad implica que el acto legislativo debe ser apropiado para la realización de los fines que en él subyacen (principio de adecuación); debe ser necesario, es decir, imponer la menor cantidad posible de restricciones a los derechos fundamentales de los habitantes de la República, lo que supone que el medio empleado por el legislador debe ser adecuado y necesario para alcanzar el objetivo propuesto y sólo puede ser necesario cuando el legislador no pudo haber elegido otro medio, igualmente eficiente, pero que no limitase o lo hiciere de forma menos sensible el derecho fundamental. Por último, proporcional en sentido estricto, es decir, un acto legislativo justo a la medida y basado en dichos argumentos declaró inconstitucional el artículo 134 inciso c) en relación con el artículo 32 inciso 2) apartado c) de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres, dado que al establecer un monto del 30 % del salario base de un auxiliar judicial que asciende a la suma de ciento cinco mil ochenta colones (¢105 180) a lo que debe sumarse el 30 % destinado al Patronato Nacional de la Infancia, procedió a la anulación de dicha multa.

De lo indicado es de resaltar que la Sala Constitucional declaró inconstitucional los artículos de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres, en cuanto al cobro de multas por infringir la supra cita normativa, por estimarlas desproporcionadas e irrazonables, dado que no cumplían los requisitos constitucionales requeridos en un Estado de Derecho como tiene la República de Costa Rica.

De igual manera, los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, en cuanto a la

imposición de las multas sancionatorias, deben cumplir los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador tanto formales como materiales, dado que si no se cumplen pueden ser declarados inconstitucionales por la Sala Constitucional.

Asimismo, es de destacar que, de acuerdo a la normativa supra citada, los cuatro municipios en estudio cuentan con su respectivo reglamento, el cual se sustenta en el Transitorio II de la Ley 9047, que señala que las municipalidades emitirán y publicarán el reglamento de esta ley en un plazo de tres meses; ese plazo vencía el 8 de noviembre de 2012, por lo cual en todo momento cumplen con la normativa vigente.

En cuanto a la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, no cuenta con un procedimiento adecuado con los parámetros para la imposición de las sanciones pecuniarias establecidas en los numerales 14, 16, 17 y 18, ya que lo único que señala es que las multas oscilan entre un mínimo y un máximo de salarios base, pero no especifica cuándo las municipalidades pueden cobrar uno, diez o quince salarios base respectivamente, lo cual pondría en una inseguridad jurídica a los propietarios de licencias de licor, dado que antojadizamente les pondrían una multa sin justificar la razón.

Así las cosas, no es recomendable que dentro del reglamento las municipalidades tengan la potestad de normar el cálculo del cobro de las multas sancionatorias, sin contar con parámetros y el respectivo procedimiento que se debe indicar en la Ley N° 9047 para la imposición de una sanción pecuniaria, porque, según el artículo 121 inciso 13 de la Constitución Política, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales.

No obstante, dentro de los Reglamentos de la Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico N° 9047 debería estar

inmerso un capítulo que trate sobre el procedimiento y los parámetros de cálculo para el cobro de las multas sancionatorias, en donde se debe justificar el y brindar una razón de la imposición de determinada sanción pecuniaria; de lo contrario, se estarían incumpliendo los principios constitucionales del derecho administrativo tanto formales como materiales, de lo cual se estaría ante la inconstitucionalidad de los reglamentos que no cumplan dichos principios.

Para ejemplificar lo indicado, el Reglamento sobre licencias de expendio de bebidas con contenido alcohólico de la Municipalidad de Flores, solamente cuenta con el artículo 23 relacionado con sanciones, esto señala que la municipalidad podrá imponer las sanciones establecidas en los artículos 14 a 22 de la ley, para lo cual deben respetarse los principios del debido proceso, la verdad real, oficiosidad, la imparcialidad y la publicidad, respetando además los trámites y formalidades que informan el procedimiento administrativo ordinario estipulado en el Libro Segundo de la Ley general de la Administración Pública, pero no indica cuánto será el monto que se le imponga por infringir los numerales 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047. Imposible que este municipio pudiera imponer y cobrar la multa sancionatoria, dado que están dejando al propietario de un establecimiento comercial con una inseguridad jurídica inminente, ya que le podrían imponer antojadizamente el monto mínimo o hasta el máximo de salario base.

Asimismo, el numeral 53 del Reglamento sobre licencias de expendio de bebidas con contenido alcohólico de la Municipalidad de Barva señala que quien omita presentar a la municipalidad la actualización de su capital accionario, cuando se trate de personas jurídicas adjudicatarias de licencias, será sancionado con una multa: primera vez: dos salarios base; segunda vez: cinco salarios base y tercera vez: apertura de procedimiento administrativo para la cancelación o pérdida de la licencia.

De lo mencionado anteriormente, el reglamento está violentando los principios del debido proceso, tipicidad, capacidad económica, reserva de ley y

proporcionalidad, esto por cuanto al aplicar una sanción pecuniaria de dos salarios base por la primera vez de infringir el artículo 17 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, no está indicando la justificación ni la razón de la multa impuesta, tampoco está incluido dentro del reglamento el procedimiento que debe seguir el operador del derecho, o sea, el funcionario municipal competente para efectuar dicho proceso, por lo cual este no es operativo, dado que no se puede aplicar estas multas ni el cobro de estas.

También, la Municipalidad de Santa Bárbara cuenta con el mismo problema que el Municipio de Barva, porque su reglamento sobre licencia de expendio de bebidas con contenido alcohólico en su artículo 26 indica que podrá imponer las sanciones establecidas en la ley, para lo cual deben respetarse los principios del debido proceso, la verdad real, el impulso de oficio, la imparcialidad y la publicidad, respetando además los trámites y formalidades que informan el procedimiento administrativo ordinario estipulado en el Libro Segundo de la Ley general de la Administración Pública.

Asimismo, el numeral 28 del reglamento supra citado señala que quien venda o facilite bebidas con contenido alcohólico a menores de edad y a personas con limitaciones cognoscitivas y volitivas será sancionado con una multa de entre cinco y quince salarios base. La permanencia de personas menores de edad en los establecimientos con licencia clase B y E4 será sancionada con una multa de entre uno y quince salarios base. Para este caso, se cobrará cinco salarios base para la primera vez que se incumple, diez salarios base para la segunda vez de incumpliendo y quince salarios base por tres o más veces que se incumpla.

Como se indicó con el caso de la Municipalidad de Barva, el reglamento no justifica ni da la razón de los parámetros del porqué a la primera vez de infringir dicho artículo el Municipio de Santa Bárbara impondrá cinco salarios base de la sanción pecuniaria, no podrá efectuar el cobro de la multa, esto por cuanto no

existe el procedimiento adecuado señalado en la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047.

Además, el artículo 40 del Reglamento sobre licencias de expendio de bebidas con contenido alcohólico de la Municipalidad de Santo Domingo indica que se podrá imponer las sanciones administrativas, establecidas en el capítulo IV de la ley número 9047, para lo cual deben respetarse los principios del debido proceso, la verdad real, el impulso de oficio, la imparcialidad y la publicidad; pero también no cumple con lo establecido en los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador, en una evidente inobservancia de lo indicado en nuestra Carta Magna.

En relación con lo indicado, la Municipalidad de Santo Domingo no puede aplicar ni cobrar las multas establecidas en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, esto debido a que no cuenta dentro de su reglamento con un procedimiento para la imposición de las sanciones pecuniarias, tampoco indica la justificación ni la razón de la multa impuesta, siendo no operativo, ya que en la aplicación en la constitucionalidad operativa impide la aplicación de esas multas.

De acuerdo con lo anterior, los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 podrían ser inconstitucionales, así como los reglamentos de las Municipalidades de Flores, Santa Bárbara, Barva y Santo Domingo de la supra citada ley, ya que ningún reglamento cumple con los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador, tanto los formales como los materiales, explicados en el Capítulo II del presente trabajo de investigación.

La Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 al no tener un procedimiento que contemple los parámetros

para el cálculo de las multas sancionatorias, indicadas en los numerales anteriormente mencionados, no podrán efectuar dichos cobros, dado que dicha ley debe señalar la forma en que las municipalidades tienen que proceder a la imposición de dichas sanciones pecuniarias.

En otras palabras, se estaría ante un acto arbitrario si los municipios con la normativa actual pretenden efectuar el cobro de las multas de los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047, el cual sería un acto ilegal y en contra de la Constitución Política, dado que escoger entre un mínimo o máximo de salario base dejaría en indefensión y de manera discriminada a los propietarios de licencias de licor, ya que al imponer un salario base o quince salarios base, al no existir la justificación adecuada que establece el principio de debido proceso, se estaría violentando el ordenamiento jurídico de nuestro país.

También la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 estaría violentando el principio de no confiscatoriedad, dado que la sanción pecuniaria jamás podrá ser más alta que el impuesto que cancelan por la licencia de licor, los propietarios de los establecimientos comerciales, como por ejemplo el mínimo de un salario base asciende a ¢426 200, pero el impuesto de licor que tiene que cancelar por trimestre la actividad de minisúper de la subcategoría 1 es de ¢53 275, o sea, ¢213 100 anualmente, por lo cual no sería legal imponerle a dicho local una sanción más alta que el impuesto mismo, ya que estaría rozando los principios constitucionales explicados en el capítulo II del trabajo de investigación.

Al mismo tiempo, la Ley N° 9047 estaría incumpliendo con el principio constitucional de proporcionalidad, ya que la normativa en estudio no es razonable ni idónea, dado que no proporciona el procedimiento técnico ni metodológico para que las municipalidades puedan proceder a cobrar las multas establecidas en los numerales 14, 16, 17 y 18 de la supra citada normativa, puesto que los municipios

pueden imponer a un local comercial una determinada multa mayor que el impuesto de licor que deben de cancelar, el cual no sería proporcional. Tal y como se mencionó en el párrafo anterior, ninguna multa puede ser más alta que el mismo impuesto.

Además de lo mencionado anteriormente, es importante señalar que basado en el principio de prohibición de analogía, no procede incluir dentro de los Reglamentos a la Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico N° 9047, la razón para imponer una multa sancionatoria fundado en el artículo 71 del Código Penal, que sí contempla los parámetros para que los señores jueces penales fundamenten una resolución a la hora de imponer una pena privativa de libertad, ya que la materia penal es muy diferente a la administrativa y si los llamados operadores de derecho, o sea, los funcionarios municipales, actuaran de esa manera, estarían violentando totalmente nuestra Constitución Política y los principios ahí enunciados.

En resumen y basado en entrevistas efectuadas, en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y la doctrina existente, se concluye que los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 podrían ser inconstitucionales y, por consecuencia, las multas ahí incluidas no podrían ser objeto de cobro por parte de las municipalidades. También podrían ser inconstitucionales los reglamentos de dicha ley que pretendan cobrar las multas citadas con anterioridad.

5.2 Recomendaciones

Tal y como se mencionó en apartados anteriores, el cobro de las sanciones pecuniarias dentro de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 es muy novedosa, ya que fue publicada en el diario

oficial La Gaceta N° 152 de 8 de agosto del año 2012, pero como no contempla un artículo con los procedimientos y los parámetros para que las municipalidades impongan una determinada sanción, estas no podrán cobrarlas por el motivo de que no es operativo la aplicación de dichas sanciones.

Por lo tanto, para solventar el vacío legal en cuanto al procedimiento que deben de efectuar los municipios para imponer una multa sancionatoria pecuniaria establecidas por los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley N° 9047, puesto que deben justificar adecuadamente e indicar la razón de la imputación de dicha multa, se debe de modificar dichos numerales y crear un nuevo artículo de la ley supra citada.

Debido a lo anterior, se recomienda que la Asamblea Legislativa apruebe un nuevo artículo 22 Bis de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047, para que en el cálculo del cobro de las multas sancionatorias se utilice un parámetro científico y matemático, que a continuación se detallará:

Artículo 22 Bis.- Los propietarios de licencias de licor que incumplan con lo establecido en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley de regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico N° 9047 serán sancionados con una multa pecuniaria.

El hecho generador de las sanciones administrativas lo constituye el incumplimiento de los artículos anteriormente mencionados.

Los parámetros para determinar las multas sancionatorias serán:

- a) El personal empleado por la empresa.
- b) El valor de las ventas anuales netas del último período fiscal.
- c) El valor de los activos totales netos del último período fiscal, con los cuales se aplicará la siguiente fórmula:

$$M=[(0,6 \times pe/NTcs) + (0,3 \times van/VNcs) + (0,1 \times ate/Atcs)] \times 100$$

Donde:

P: puntaje obtenido por el negocio;

pe: personal promedio empleado por el negocio durante el último período fiscal;

NTcs: parámetro de referencia para el número de trabajadores de los sectores de comercio y servicios;

van: valor de las ventas anuales netas del negocio en el último período fiscal.

VNcs: parámetro monetario de referencia para las ventas netas de los sectores de comercio y servicios.

ate: valor de los activos totales netos de la empresa en el último período fiscal;

ATcs: parámetro monetario de referencia para los activos netos de los sectores de comercio y servicios.

Para el caso del ATcs, no podrá tener un valor menor de diez millones de colones.

Los valores NTcs, VNcs y ATcs serán actualizados según lo hace anualmente el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, por medio de Digepyme, de conformidad con lo señalado en la Ley N.º 8262, Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, de 2 de mayo de 2002.

Con sustento en la anterior fórmula, las multas sancionatorias se clasificarán en las siguientes subcategorías de acuerdo con el puntaje obtenido:

Subcategoría 1. puntaje obtenido menor o igual a 10;

Subcategoría 2. puntaje obtenido mayor de 10 y menor o igual a 35;

Subcategoría 3. puntaje obtenido mayor de 35, pero menor o igual a 100;

Subcategoría 4. puntaje obtenido mayor de 100.

La tarifa a cobrar, correspondiente a la multa sancionatoria, para las diferentes categorías y subcategorías, se establece conforme a la siguiente tabla:

Categoría	Subcategoría 1	Subcategoría 2	Subcategoría 3	Subcategoría 4
Licorera (A)	1	1 ½	2	6
Bar (B1)	*	1 ½	2	4
Bar con actividad bailable (B2)	1	1 ½	2	4
Restaurante (C)	**	1 ½	2	4
Minisúper (D1)	1/2	1 ½	2	4
Supermercado (D2)	2	3	4	10
Hospedaje menos de quince habitaciones (E1a) ***	1	1 ½	2	4
Hospedaje igual o mayor de quince habitaciones (E1b)	2	2 ½	3	6
Marinas (E2)	2	3	4	10
Gastronómicas (E3)	2	3	4	10
Centros nocturnos (E4)	2	3	4	8
Actividades temáticas (E5)	1	1 ½	2	4

* Para los sujetos pasivos de la categoría de bar (B1), la fracción a pagar para los clasificados en la subcategoría 1 es de 1 para los sujetos pasivos ubicados en el distrito primero del respectivo cantón, y 1/2 para los sujetos pasivos ubicados en los distritos restantes del respectivo cantón.

** Para los sujetos pasivos de la categoría de restaurante (C) la fracción a pagar para los sujetos pasivos clasificados en la subcategoría 1 es de 1 para los sujetos pasivos ubicados en el distrito primero del respectivo cantón, y de 1/2 para los sujetos pasivos ubicados en los distritos restantes del respectivo cantón.

*** Los sujetos pasivos categorizados como "hospedaje < 15 (E1a)" y "hospedaje > 15 (E1b)", de cualquier subcategoría, ubicados en distritos distintos

al distrito primero del respectivo cantón, pagarán 3 de la tarifa establecida en la tabla anterior.

La fracción indicada en la tabla anterior para cada subcategoría corresponde a la proporción del salario base establecido en el artículo 2 de la Ley N.º 7337, de 5 de mayo de 1993, y sus reformas.

La licencia referida en el artículo 3 podrá suspenderse por falta de pago de la multa sancionatoria impuesta, una vez finalizado el procedimiento administrativo ordinario, para lo cual deben respetarse los principios del debido proceso, la verdad real, el impulso de oficio, la imparcialidad y la publicidad, respetando además los trámites y formalidades por lo estipulado en el Libro Segundo de la Ley general de la Administración Pública.

El pago extemporáneo de las multas administrativas pecuniarias, una vez en firme, está sujeto al pago de intereses que se calcularán con la tasa que esté aplicando la municipalidad en cumplimiento con el artículo 69 del Código Municipal y relacionado con el artículo 57 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

Los negocios que se estén iniciando en la comercialización de bebidas con contenido alcohólico y todavía no hayan declarado en el último período fiscal pagarán por la multa sancionatoria el monto establecido en la categoría correspondiente y el rubro establecido en la subcategoría 1, establecida en el artículo 22 Bis de esta ley.

En el caso de que los titulares de licencias de licor no puedan demostrar tanto el valor de las ventas anuales netas del último período fiscal y el valor de los activos totales netos del último período fiscal, le impondrán la multa establecida en la subcategoría 1 de la tabla del artículo 22 Bis.

Las sanciones indicadas en los artículos 14, 16, 17 y 18 de la ley se reducirán cuando, notificado el acto determinativo y dentro del plazo establecido para recurrirlo, el infractor acepte los hechos planteados en este, la sanción será rebajada en un cincuenta por ciento (50 %). En este caso, el infractor deberá comunicar a la municipalidad, por los medios que ella defina, los hechos

aceptados y adjuntará las pruebas de pago o arreglo de las sanciones que correspondan.

También se recomienda que la Asamblea Legislativa modifique los siguientes artículos de la Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico N° 9047, para que se lean de la siguiente manera:

Artículo 14.- Sanciones relativas al uso de la licencia.

Será sancionado con una multa administrativa y que será calculada de acuerdo con el artículo 22 Bis de la ley quien;

- a) Exceda las limitaciones de comercialización de la licencia permanente o licencia temporal con que opere;
- b) Comercialice bebidas con contenido alcohólico fuera de los horarios establecidos para su licencia;
- c) Venda, canjee, arriende, transfiera, enajene, traspase o subarriende de forma alguna la licencia o por cualquier medio permita su utilización indebida por terceros en contravención de lo dispuesto en el artículo 3 de esta ley.

Artículo 16.- Sanción relativa a la venta y permanencia de menores de edad y de personas con limitaciones cognoscitivas y volitivas.

Quien venda o facilite bebidas con contenido alcohólico a menores de edad y a personas con limitaciones cognoscitivas y volitivas será sancionado con una multa administrativa, la cual será calculada de acuerdo al artículo 22 Bis de la Ley.

La permanencia de personas menores de edad en los establecimientos con licencia clase B y E4 será sancionada con una multa administrativa, la cual será calculada de acuerdo al artículo 22 Bis de la Ley.

Artículo 17.- Sanción relativa a personas jurídicas.

Quien omita presentar a la municipalidad la actualización de su capital accionario, cuando se trate de personas jurídicas adjudicatarias de licencias, será sancionado con una multa administrativa, la cual será calculada de acuerdo al artículo 22 Bis de la ley.

Artículo 18.- Sanciones relativas al control previo de la publicidad comercial.

Quien omita o burle (infrinja) el control previo de la publicidad comercial relacionada con la comercialización de bebidas con contenido alcohólico será sancionado con una multa administrativa, la cual será calculada de acuerdo al artículo 22 Bis de la ley.

BIBLIOGRAFÍA

AUTORES

Arellano, J. (1981). Elementos de Investigación. San José: UNED.

Gallardo, H. (1998) Elementos de Investigación Académica. San José: EUNED

Gonzalez, Lucio. (1996) Metodología de la Investigación. Buenos Aires, Argentina: Belgrado.

Vergara Sandoval, Rafael; (2009). Los Principios Constitucionales Tributarios en Bolivia. Revista Boliviana de Derecho, Enero-Sin mes, 58-80.

Aníbal-Bendek, Hernando V.; Ramírez-Torrado, María Lourdes; (2015). Sanción Administrativa en Colombia. Vniversitas, Julio-Diciembre, 107-147.

Bueno Armijo, Antonio; Rebollo Puig, Manuel; Alarcón Sotomayor, Lucía; Izquierdo Carrasco, Manuel; (2005). Panorama del derecho administrativo sancionador en España. Revista Estudios Socio-Jurídicos, enero-junio, 23-74.

Ruiz de Castilla Ponce de León, Francisco J.; (2008). Fiscalización Tributaria. Revista Boliviana de Derecho, Enero-Sin mes, 187-197.

Aldunate Lizana, Eduardo; Cordero Quinzacara, Eduardo; (2012). Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración. Revista de Derecho (Valparaiso), Diciembre-Sin mes, 337-361.

Bolaños González, Jimmy, (2000). Derecho Disciplinario de la Función Pública , 1º edición, IJSA, San José.

Cordero Quinzacara, Eduardo; (2012). El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal. Revista de Derecho (Valdivia), Diciembre-Sin mes, 131-157.

Rojas López, Juan Gabriel; (2009). El Garantismo en el marco del derecho administrativo sancionado. EL ÁGORA USB, Julio-Diciembre, 373-389.

Checa González, Clemente, Globalización económica y principios tributarios Cuestiones Constitucionales [en línea] 2010, (Enero-Junio) : [Fecha de consulta: 4 de abril de 2017] Disponible en:<<http://swww.redalyc.org/articulo.oa?id=88520288003>> ISSN 1405-9193

Ramírez Torrado, María Lourdes, El non bis in idem en el ámbito administrativo sancionador Revista de Derecho [en línea] 2013, (Julio-Diciembre) : [Fecha de consulta: 4 de abril de 2017] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85131028001>> ISSN 0121-8697

Cordero Quinzacara, Eduardo, Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno Revista de Derecho (Valparaíso) [en línea] 2014, (Enero-Junio) : [Fecha de consulta: 4 de abril de 2017] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173631450012>> ISSN 0716-1883

Ramírez, María Lourdes, La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español Revista de Derecho [en línea] 2007, (julio) : [Fecha de consulta: 4 de abril de 2017] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102711>> ISSN 0121-8697

Araya Leandro, Carlos, El Sistema Tributario Costarricense: Análisis y Contribuciones para su Reforma InterSedes: Revista de las Sedes Regionales [en línea] 2010, XI (Sin mes) : [Fecha de consulta: 4 de abril de 2017] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66619992003>> ISSN 2215-2458

Suárez Tamayo, David, Mejía Londoño, Paulina, Restrepo Gómez, Laura, Procedimientos administrativos sancionatorios. Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia Opinión Jurídica [en línea] 2014, 13 (Enero-Junio) : [Fecha de consulta: 4 de abril de 2017] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94532532009>> ISSN 1692-2530

Londoño Martínez, Fernando; (2014). Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio. Revista de Derecho (Valdivia), XXVII Diciembre-Sin mes, 147-167.

Ríos Granados, Gabriela; (2005). Las infracciones tributarias en el sistema tributario mexicano. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, XXXVIII septiembre-diciembre, 1165-1186.

Hernandez, S. Fernandez, R. y Baptista, L. (1991) Metodología de la Investigación. Mexico: Mc Graw Hill.

Pacci Cárdenas, Alberto. (2009) Estudio sobre Derecho Tributario, Contable y Financiero.

Jinesta Lobo, Ernesto. Principios constitucionales que rigen a las Administraciones Públicas, descargado de internet el 23 de febrero de 2016.

Cano Campos, Tomás (1995). Derecho Administrativo Sancionador, Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, Nº43, enero-abril de 1995, p.339).

Nieto García, Alejandro (1994). Derecho Administrativo Sancionador. Madrid, Editorial TECNOS, 2da Edición, 1994, p.22.

Procuraduría General de la República (2006). Manual de Procedimiento Administrativo. San José, Costa Rica, La Institución, 2006, p 206).

Jinesta Lobo, Ernesto (2007). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III Procedimiento Administrativo, Editorial Jurídica Continental. San José, Costa Rica. Primera edición. 2007. p. 47.

Amatucci, Andrea; (2000). El hecho como fuente de Regulación del Procedimiento Tributario. *Díkaion*, . 201-231.

REVISTAS

La interpretación e integración de la norma tributaria, Obregón Sevillano Tulio, (s.f.) N° 25.

La Prohibición de la Analogía en el Derecho Tributario (1996), Agustín Cortelezzi Juan.

Interpretación en Materio Tributaria (s.f.), Hallivis Pelayo Manuel Luciano.

Analogía e Interpretación en el Derecho Tributaria (2010), Pita Grandal Ana.

NORMATIVA

Ley de Regulación y Comercialización de Bebidas con Contenido Alcohólico. Ley 9047. (2012). San José Costa Rica.

Constitución Política. (1949). San José Costa Rica.

Ley General de la Administración Pública. Ley 6227. (1978). San José Costa Rica.

Código de Normas y Procedimientos Tributarios (1971). San José Costa Rica.

Código Procesal Penal (1998). San José Costa Rica.

Reglamento sobre licencias de expendio de bebidas con contenido alcohólico de la Municipalidad de Barva (2013). Heredia Costa Rica..

Reglamento sobre licencias de expendio de bebidas con contenido alcohólico de la Municipalidad de Santo Domingo (2014). Heredia Costa Rica.

Reglamento sobre licencias de expendio de bebidas con contenido alcohólico de la Municipalidad de Flores (2014). Heredia Costa Rica.

Reglamento sobre licencias de expendio de bebidas con contenido alcohólico de la Municipalidad de Santa Bárbara (2014). Heredia Costa Rica.

PÁGINAS CONSULTADAS

Sala Constitucional. Resolución número 1991-00259. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1992-03410. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1992-01739. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1993-00731. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1993-03433. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1994-02359. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1994-03601. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1994-05970. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1995-03929. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1996-00687. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1996-05516. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1996-07043. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1997-07331. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1998-03933. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1998-05092. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1998-08858. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 1999-08015. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2000-08191. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2003-02349. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2003-03053. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2007-04252. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2008-05179. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2008-10730. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2008-15638. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2008-16974. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2009-02313. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2009-18359. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2011-06005. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2011-06805. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2011-13393. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2012-00129. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2012-03940. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2012-03942. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2012-03945. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2012-03947. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2012-03948. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional.	Resolución número	2012-03950.	Disponible	en
www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx .				
Sala Constitucional.	Resolución número	2012-03952.	Disponible	en
www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx .				
Sala Constitucional.	Resolución número	2012-05249.	Disponible	en
www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx .				
Sala Constitucional.	Resolución número	2012-05250.	Disponible	en
www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx .				
Sala Constitucional.	Resolución número	2012-06876.	Disponible	en
www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx .				
Sala Constitucional.	Resolución número	2012-07425.	Disponible	en
www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx .				
Sala Constitucional.	Resolución número	2012-09741.	Disponible	en
www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx .				
Sala Constitucional.	Resolución número	2012-09203.	Disponible	en
www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx .				
Sala Constitucional.	Resolución número	2012-09204.	Disponible	en
www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx .				
Sala Constitucional.	Resolución número	2013-00091.	Disponible	en
www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx .				

Sala Constitucional. Resolución número 2013-02811. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2013-02813. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2013-03741. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2013-04048. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2014-01226. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Constitucional. Resolución número 2016-13553. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Segunda. Resolución número 2017-00108. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Tercera. Resolución número 2013-01055. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Sala Tercera. Resolución número 2014-01226. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Tribunal Contencioso Administrativo Sección IV. Resolución número 00013-2007. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Tribunal Contencioso Administrativo Sección IX. Resolución número 00039-2008.
Disponibile en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Tribunal Contencioso Administrativo Sección IX. Resolución número 00013-2009.
Disponibile en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI. Resolución número 1270-2009.
Disponibile en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI. Resolución número 1103-2010.
Disponibile en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI. Resolución número 1150-2010.
Disponibile en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI. Resolución número 83-2012-VI.
Disponibile en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Tribunal Contencioso Administrativo Sección VII. Resolución número 70-2013-VII.
Disponibile en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI. Resolución número 00145-2013.
Disponibile en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Tribunal Contencioso Administrativo Sección I. Resolución número 66-2014.
Disponibile en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

Tribunal Contencioso Administrativo Sección III. Resolución número 485-2016.
Disponibile en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

El Tribunal de Trabajo Sección II. Resolución número 00138-2006. Disponible en www.pgrweb.go.cr/scij/scij/main.aspx.

ANEXOS