
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA:

EL PRINCIPIO DE VERDAD REAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

RESUMEN: El presente informe de investigación realiza una recopilación de la doctrina y jurisprudencia disponible acerca del tema de la verdad real en el procedimiento administrativo. De esto modo en los extractos se analiza su concepto y objeto, además de su regulación normativa.

Índice de contenido

1 DOCTRINA.....	1
a) El principio de Verdad Real y su regulación positiva.....	1
b) El principio de Verdad Real en el Derecho Administrativo.....	3
2 JURISPRUDENCIA.....	4
a) El principio de verdad Real en la jurisprudencia.....	4

1 DOCTRINA

a) El principio de Verdad Real y su regulación positiva

[MADRIGAL JIMÉNEZ]¹

“Como tal la legislación no establece a nivel constitucional ninguna disposición donde considere el principio de verdad real de una manera totalmente clara, pero dentro de una interpretación amplia del texto, se podría concluir que cuando expresa la avocación de la ley y los órganos del Estado a la obtención de la

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

justicia por consecuencia básica es presupuesto la existencia de un principio de verdad real.

El primer enunciado básico del principio se puede señalar bajo el artículo 39 de la Constitución Política, específicamente en el párrafo primero, in fine; donde con claridad se señala la no existencia de pena si no se ha dado las posibilidades de defensa "y mediante la necesaria demostración de culpabilidad". Demostración que necesariamente corresponde a la verdad y no a una mera ficción jurídica. En cuanto a la aplicación de esta norma directamente al procedimiento, resulta achacable -realizando una función de abogado del diablo- que al igual que en los casos del principio de defensa esta norma se planteo específicamente para el proceso penal; sin compartir esta crítica -al igual que en el Debido Proceso-, sería también aplicable lo expuesto por la Sala Constitucional en cuánto a señalar el artículo 39, como una norma de detalle, y el 41 el principio General. El artículo 41 Constitucional, también señala un reconocimiento claro, al establecer la obligación de los órganos de realizar su función en procura de la justicia, la cual implica la necesaria determinación de la verdad (no existe una justicia sin partir de la ve3rdad, salvo por mero caso fortuito).

Dentro del texto legal administrativo resulta de mucho más claro su reconocimiento, al establecerse:

"Su objeto -refiriéndose al procedimiento- más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final".

Oportunamente se distinguirá entre las distintas acepciones del término objeto por lo cual no nos detendremos al respecto, utilizado como sinónimo de fin para estos efectos. De esta manera el fin del procedimiento es la averiguación de la verdad."

[...]

" En cuanto al procedimiento Administrativo en específico pro aplicación de este principio sumado al carácter informal del procedimiento, el principio de verdad real se convierte en una verdadera norma jurídica para la Administración, con amplias facultades para logarlo. Aunque sinedo sinceros se debe reconocer

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

el carácter meramente legal de los medios de la verdad real, pues la Administración siempre esta en constante lucha por la obtención de recursos económicos capaces de otorgarle condiciones de tranquilidad en su función.

Tratando de realizar justicia, debe señalarse que desde la promulgación del principio de verdad real, todos los procedimientos -incluyendo los procesos propiamente dichos- se han orientado hacia la prosecución del principio; pero existen serios matices. El proceso civil, por ejemplo, si bien esta avocada a la prosecución de la verdad real, se presenta como exageradamente rigurosos y formalista, lo cual determina en muchos casos como un obstáculo para la consecución de la verdad real; en contraposición el procedimiento administrativo es sumamente versátil e informal lo cual permite hablar de el procedimiento con mayor intensidad para la obtención de la verdad."

b) El principio de Verdad Real en el Derecho Administrativo

[BARQUERO MÉNDEZ]²

"Los principios generales del procedimiento administrativo se encuentran regulados a partir del artículo 214 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP).

En términos generales, y sin agotar el tema, el procedimiento administrativo se rige por los siguiente principios:

El principio de Verdad Realización

En el procedimiento administrativo, el objeto que se persigue es el de verificar la verdad real o material de los hechos que sirven de base al acto final. Así lo establece el artículo que se complementa con el 221 del mismo cuerpo normativo, que a la letra

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

dice:

“En el procedimiento administrativo se deberán verificar los hechos que sirven de motivo al acto final en la forma más fiel posible, para lo cual el órgano que lo dirige deberá adoptar todas las medidas probatorias pertinentes y necesarias aún si no han sido propuestas por las partes y aún en contra de la voluntad de estas últimas.”

El contenido del principio de verdad real se puede resumir “como la existencia de un mandato hacia la autoridad juzgante y al legislador de realizar todos los medios necesarios a efecto e lograr que en cada procedimiento se logre obtener la veracidad sobre los distintos hechos señalados durante el debate; y en específico que la verdad obtenida con la resolución -en este caso con el acto administrativo emitido- corresponda a la verdad real.”

Con respecto a este principio, la jurisprudencia nacional ha dicho que:

“El principio del debido proceso marca los motivos, las condiciones y las circunstancias en que un proceso -aún en materia de investigación administrativa- debe empezar e ir hasta la resolución final para obtener la verdad real.” (el subrayado es nuestro).

2 JURISPRUDENCIA

a) El principio de verdad Real en la jurisprudencia

[SALA CONSTITUCIONAL]³

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Voto 308-90

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciséis horas cuarenta y cinco minutos del veintidós de marzo de mil novecientos noventa.

Recurso de amparo interpuesto por la licenciada Luisa Gin Lun, mayor, soltera, contadora pública y auditora judicial, vecina de San José, con cédula de identidad número 8-049-557, a favor de sí misma, contra el Tribunal de la Inspección Judicial.

RESULTANDO:

I.- La licenciada Luisa Gin Lun formula recurso de amparo a favor de sí misma, contra el Tribunal de la Inspección Judicial, por considerar que la Resolución No. 963 de catorce horas veinticinco minutos del veintiséis de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, de ese Tribunal, fue dictada erróneamente, con inobservación y negligencia al no evacuarse la prueba testimonial que ofreció y que por tal motivo se le está violando el derecho al debido proceso.

II.- Los inspectores judiciales, licenciados Donald Kooper Morales, Fernando Montero García y Rodrigo Sáenz Carranza al rendir el informe respectivo señalan que el Tribunal de la Inspección Judicial ordenó levantar la información referida contra la licenciada Gin Lun y que ese Tribunal, conforme a derecho, cumplió esa información y ordenó elevar las diligencias a la honorable Corte Plena, terminan reiterando que no se ha violado ningún derecho ni el procedimiento.

Redacta el Magistrado Castro Bolaños; y,

CONSIDERANDO:

Manifiesta la accionante Luisa Gin Lun que mediante oficio de 13 de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, visible a folio tres del expediente, ofreció al Tribunal de la Inspección Judicial, la totalidad de trece testigos como prueba de descargo y ese Tribunal únicamente recibió cuatro testimonios, situación que

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

la ha dejado en un estado de indefensión, violándose el derecho de defensa y el debido proceso. El principio de defensa y el debido proceso contenidos en los artículos 39 y 41 de la Constitución Política sucesivamente, son los que le posibilitan a la accionante demostrar su inocencia en el procedimiento que se le investiga por parte de la Inspección Judicial, razón que obliga a esta Sala a darle protección y evitar que se le ponga en un estado de indefensión. Si se analiza la prueba que obra en el expediente no es difícil notar que ese Tribunal sólo recibió cuatro testimonios de los trece que ofreció la recurrente, mientras que recibió otra gran cantidad de testimonios, de personas que de alguna u otra forma han tenido disgustos con la accionante, situación que hace que tengan un interés de por medio existiendo entonces una desproporción en la prueba recibida. El principio del debido proceso marca los motivos, las condiciones y las circunstancias en que un proceso- aún en materia de investigación administrativa- debe empezar e ir hasta la resolución final para obtener la verdad real. Exige se posibilite la defensa y ella se ve afectada cuando se niega el recibo de alguna que puede resultar importante para la parte, al igual que cuando se trata con diversos criterios, en relación con la prueba, a los diferentes interesados, como ocurre en el caso bajo examen en que mientras se reciben trece testigos de cargo sólo se le aceptan algunos a la recurrente Gin Lun. Por lo anterior debe declararse con lugar el recurso por existir una evidente violación al principio de defensa y al debido proceso garantizado en los artículos constitucionales citados: y se debe anular la Resolución número 963 dictada por el Tribunal de la Inspección Judicial a las catorce horas veinticinco minutos del veintiséis de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, a efecto de que ese Tribunal reciba equitativamente la prueba ofrecida.

POR TANTO:

Se declara con lugar el recurso. Se anula la Resolución No. 963 de la Inspección Judicial de las catorce horas veinticinco minutos del veintiséis de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve; a efecto de que ese Tribunal reciba equitativamente la prueba ofrecida.

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Extracto de la sentencia:

No. 43-2008⁴

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA. SECCIÓN DÉCIMA. SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSE. GOICOECHEA. ANEXO A. A las catorce horas del dieciocho de noviembre de dos mil ocho.

"B.- De las citadas disposiciones legales se desprende, sin mayor esfuerzo, la existencia de al menos dos procedimientos de discusión del adeudo, en sede administrativa, a favor de los administrados, en materia tributaria aduanera, ambos distintos e independientes, pero legítimos, a saber: a) La acción para reclamar la devolución de ingresos indebidos, del artículo 62; y b) El recurso de reconsideración y el de apelación para ante el Tribunal Aduanero Nacional, del artículo 198. El primero opera con posterioridad al pago y consecuente despacho o levante de las mercancías, sujeto a un plazo de prescripción de 4 años, a partir del día siguiente a la fecha en que se efectuó el pago. El segundo opera con anterioridad al pago y despacho de las mercancías - salvados los supuestos de autorización del levante mediante garantía, del artículo 100 -, sujeto a un plazo de tres días hábiles siguientes a la notificación del acto final dictado por la aduana, incluso el resultado de la determinación tributaria. De ahí que el hecho de que el acto pueda haber ganado firmeza, por no haberse instado este segundo procedimiento, no obstaculiza el eventual reconocimiento del derecho a la devolución, siempre que dicho reconocimiento se dé en el marco del primer procedimiento, con sujeción a sus plazos para instarlo; y la doctrina sobre la materia; conforme a la cual, el pago supone el cumplimiento de una obligación y es un acto jurídico cuyos elementos son los sujetos, el objeto y la causa. Se dice que hay pago indebido que autoriza la acción de repetición, si el solvens no es deudor, salvo que actúe como tercero, si el accipiens no es acreedor, si la translación patrimonial - dar, hacer o no hacer - carece de objeto, porque se paga algo distinto y no hay acuerdo en la substitución, si carece de causa-fuente, porque nada se debe, o si carece de causa-fin porque - p.ej .: pretendiéndose cancelar una obligación, se cancela otra (Cfr . ALTERINI , Atilio Aníbal y otros. DERECHO DE OBLIGACIONES CIVILES Y COMERCIALES, II Edición actualizada, Abeledo - Perrot , Buenos Aires, 1998, páginas 746 a 757). Como se ve, las condiciones o requisitos que autorizan la repetición, sea, los supuestos de devolución de ingresos indebidos

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

no se limitan sólo o necesariamente a los que no se deben cuando son efectuados, p. ej. : a la duplicidad de pago o el ingreso excesivo sobre la cantidad liquidada o autoliquidada , sino que abarcan, también, verbigracia, a los incausados . De los autos se desprende, sin mayor esfuerzo, que la Agencia aduanera presentó, ante la Aduana de Limón, en representación de RECOPE , la Declaración Aduanera 102253 del 26 de enero de 2004, para nacionalizar un camión cisterna de peso inferior a 20 toneladas, que es un equipo para reabastecer combustible, consignado a RECOPE . Que ese equipo se presentó a despacho de esa Aduana declarándose un valor aduanero de \$327.075,80, y se clasificó en la posición arancelaria: 8704.21.30.00 con la tarifa arancelaria: 14 % D.A.I ., 1 % Ley 6946, 13 % impuesto general sobre las ventas, además éste último con un incremento de un 25 % de ganancia estimada. Asimismo, que no fue sino mediante escrito de fecha 25 de enero de 2005 , es decir, prácticamente un año después, que dicha Agencia Aduanera presentó ante esa misma aduana y a nombre de RECOPE , una solicitud de devolución - de impuestos - por la suma de ₡5.152.972,45 referente a la ganancia estimada pagado en el Impuesto de Ventas en la importación del camión cisterna mediante la citada Declaración Aduanera de Importación No. 1022523 del 26 de enero de 2004 citada. Ahora bien, este Tribunal no tiene duda, como parece la tuvieron las autoridades aduaneras, en especial el Tribunal Aduanero - la cual es compartida por la representante estatal-, que lo que dicha Agencia de Aduanas presentó, en representación de RECOPE , mediante el escrito del 25 de enero de 2005, no fue un recurso de reconsideración y de apelación para ante el Tribunal Aduanero Nacional, del artículo 198, en vista del tiempo ya transcurrido desde la notificación del resultado de la determinación tributaria, producto de la autoliquidación, sino una acción para reclamar la devolución de un ingreso tributario indebido, del artículo 62. Así se desprende, sin mayor esfuerzo de interpretación, tanto del fundamento legal como de la petitoria del citado escrito, del 25 de enero de 2005, visible a folios 1 a 3 del expediente judicial. En cualquier caso, así debió entenderse, en virtud de los principios generales del procedimiento administrativo, de verdad real, de instrucción y de informalismo en favor del administrado, derivados del artículo 214, párrafo 2o. de la Ley General de la Administración Pública , en cuanto señala que "Su objeto más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final", del artículo 221 ibidem , en cuanto estatuye que para averiguar la verdad real " (...) el órgano que lo dirige deberá adoptar todas las medidas probatorias pertinentes o necesarias,

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

aún si no han sido propuestas por las partes y aún en contra de la voluntad de éstas últimas," , en consonancia con lo establecido en el artículo 297, párrafo 1o. al indicar que " La Administración ordenará y practicará todas las diligencias de prueba necesarias para determinar la verdad real de los hechos objeto del trámite, de oficio o a petición de parte", y el artículo 224, ejusdem , en cuanto señala que "Las normas de este Libro deberán interpretarse en forma favorable a la admisión y decisión final de las peticiones de los administrados (...)". De ahí que lleva razón la actora en cuanto alega la nulidad de las resoluciones impugnadas, contrario a lo sostenido por la representación del Estado, ya que RECOPE actuando en apego estricto a la normativa aplicable, sea a lo establecido en el artículo 62 de la Ley General de Aduanas, solicitó en el plazo de 4 años que dicho numeral establece, la devolución del monto del impuesto, en su criterio, pagado de más. La posición de la representación estatal es conteste con la tesis sostenida por las autoridades aduaneras, especialmente por el voto de mayoría del Tribunal Aduanero, a través del cual consideran que la vía procesal para impugnar la ganancia estimada del 25 % y que según RECOPE no le correspondía pagar, lo era a través de la interposición de un recurso de reposición y/o apelación en los términos del artículo 198 de la Ley General de Aduanas, razón por la cual consideró, dicho Tribunal Aduanero - y ahora la representante Estatal -, que se estaba en presencia de un acto firme, consentido y por tanto había acaecido la caducidad de la acción y consecuentemente el derecho de la actora a cualquier reclamo. Posición que este Tribunal Contencioso Administrativo no comparte y rechaza, al igual que la parte actora, básicamente, por las siguientes razones: Este Tribunal considera que la tesis jurídica que debe aplicarse para el caso sub judice es la sostenida, grosso modo, por los miembros del Tribunal Aduanero a través del voto salvado, por ser argumentos de fondo que se ajustan; en virtud de lo expuesto, no solo al ordenamiento jurídico aduanero, sino también al criterio de justicia que debe prevalecer. Cabe indicar que cualquier determinación puede ser revisable, sea la efectuada por la autoridad aduanera o bien por el agente aduanero, la cual debe llevarse a cabo ejerciendo los controles ya sea inmediatos, posteriores o permanentes, sin que sean excluyentes entre sí, siempre que dicha revisión y eventual reconocimiento del ingreso indebido se de, desde luego, como ya adelantamos, en el marco del procedimiento de devolución de lo pagado indebidamente, del artículo 62, con sujeción a sus plazos para instarlo. Al respecto, sólo podría otorgar el carácter de definitiva, a la

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

determinación que se ha llevado a cabo mediante un procedimiento ordinario en el cual las partes hayan podido rebatir sus argumentos y presentar la prueba pertinente, no así las determinaciones que la Administración o el agente aduanero haya efectuado, producto del despacho de las mercancías, las cuales no implican una revisión a fondo de la cuantía del impuesto, sino que se realizan en atención a los principios de facilitación y agilización de las prácticas del comercio exterior, razón por la cual precisamente el Legislador previó la posibilidad de que dentro de los 4 años siguientes, se pudiera llevar a cabo la revisión de las mismas, oficiosamente o por solicitud del sujeto pasivo, según lo establece el artículo 62 de la Ley General de Aduanas, mecanismo, este último, que RECOPE utilizó para el caso presente. De lo anteriormente expuesto se desprende que aunque la determinación realizada, producto de la autoliquidación, hubiera sido objeto de control inmediato a través del procedimiento de despacho, esto no limita la posibilidad de que pueda ser sujeta a un procedimiento de revisión y control posterior ya sea por parte de la Administración o por petición del administrado. Siendo de recibo al respecto lo indicado por el Juez, Lic. Reyes, en el sentido de que: "...Además podría llevar a considerar que si así como la aduana no puede modificar posteriormente, tampoco podría el agente rectificar en caso de error, siendo que si el error hubiese significado un pago en exceso de impuestos, debe en justicia y en derecho permitirse al administrado la corrección o reclamo respectivo, a fin de que repita del Estado lo pagado de más y sólo si se demostrase que con tal actuación infringió el régimen aduanero, que le sea reprochable incluso a título de mera negligencia en el deber de cuidado, podría eventualmente quedar sujeto a algún tipo de responsabilidad. ... Incluso nótese que la Sala está clara en que lo que no se pueden modificar son las determinaciones firmes (salvo los casos excepcionales indicados en el voto y en la legislación misma) y éstas como dijimos antes, sólo tienen esa condición, cuando el "quantum" de la obligación tributaria ha sido revisada y fijada dentro de la majestuosidad de un procedimiento ordinario (que no es el caso de la declaración a que se refiere el presente asunto) y nunca lo serán aquellas determinaciones que efectuadas, tanto por la Administración como por el agente aduanero, son producto del proceso de despacho de mercancías, que está inspirado por principios de agiliación y facilitación de las operaciones, por lo que el legislador dentro del esquema coherente que reguló, faculta su revisión posterior, dentro de los 4 años indicados, (con las excepciones de ley) sin importar si hubo algún tipo de verificación (documental, física o

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

ambas)." (énfasis suplido). Este Tribunal comparte, grosso modo, lo señalado por los Jueces - en el voto de minoría - de que, en el supuesto de que no exista contención en la determinación tributaria, ya que no se modifica la información o los datos contenidos en la declaración aduanera y posterior al despacho, si el declarante tiene razones para considerar que una declaración contiene información incorrecta, de conformidad, incluso, con el artículo 90 de la ley General de Aduanas, es posible presentar una solicitud de corrección, o bien, si lo acaecido fue un pago en exceso, es posible requerir la devolución de los impuestos pagados indebidamente según lo establecido en el artículo 62 de la citada ley, trámite para el cual el administrado cuenta con un plazo de 4 años, siendo precisamente este supuesto en el cual se encuentra RECOPE . En este sentido, como el propio Tribunal Aduanero Nacional admite, el no restituir a un contribuyente lo pagado de más en virtud de un error o una inexactitud en su determinación, significaría que la Administración estaría actuando en clara violación al ordenamiento jurídico, lo cual podría lesionar los principios de legalidad y reserva de ley que deben imperar. Siendo inadmisibles, por lo consiguiente, una interpretación contraria, restrictiva, que conlleve, por sus consecuencias, que la Administración Aduanera reciba de los contribuyentes más de lo que en derecho les corresponda a éstos pagar por concepto de tributos, situación que en caso de darse constituiría un enriquecimiento ilícito y una desigualdad de tratamiento por parte de la Administración en perjuicio de los contribuyentes. Siendo inútil por inconducente el alegato del Estado en cuanto a la supuesta responsabilidad del agente aduanero, la cual, si bien se mira, está regulada, básicamente, para los supuestos de yerros en perjuicio de la Administración. En consecuencia, en el caso presente, se deben anular las resoluciones administrativas recurridas, pues RECOPE tiene derecho a que la Administración analice su petición por el fondo. La cuestión de si es o no un caso de exoneración o si lo solicitado implica derogación singular de un reglamento o simplemente inaplicación, por no darse el supuesto de hecho de la norma, son cuestiones que precisamente deberán analizarse, por la Administración , al conocer y resolver el asunto por el fondo. Por lo consiguiente, las pretensiones en el sentido de que se ordene al Estado realizar a favor de RECOPE la devolución de impuesto, por la suma de ₡ 5.152.972.45, que es la diferencia de no cobrar la ganancia estimada al impuesto de ventas, y los intereses legales correspondientes sobre el monto reclamado en el procedimiento administrativo aduanero, computados desde el momento de su depósito hasta el día de su efectiva

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

devolución, no son susceptibles de conocimiento y resolución - en única instancia-, en sede judicial, toda vez que ello significaría, en su caso, una sustitución inconstitucional de las potestades de la Administración para conocer y resolver de previo al respecto."

FUENTES CITADAS

- 1 MADRIGAL JIMÉNEZ, Ricardo. Los principios del Procedimiento Administrativo en la Jurisprudencia nacional. Tesis de grado para optar por la licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. 1994. pp 187-188.
- 2 BARQUERO MÉNDEZ, José. Los principios generales del procedimiento administrativo. Artículo publicado en la Revista Jurídica de Seguridad Social. N° 10. San José, Costa Rica, julio 2000. pp 31.
- 3 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto 308-90. San José, a las dieciséis horas cuarenta y cinco minutos del veintidós de marzo de mil novecientos noventa.
- 4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA. SECCIÓN DÉCIMA. SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSE. GOICOECHEA. No. 43-2008 . ANEXO A. A las catorce horas del dieciocho de noviembre de dos mil ocho.