

SENTENCIA DEL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2009, NÚM. 13

Sentencia impugnada: Segunda Sala del Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo, del 22 de septiembre de 2008.
Materia: Contencioso-Administrativo.
Recurrente: Dirección General de Impuestos Internos.
Abogado: Dr. César Jazmín Rosario.
Recurrida: Central Romana Corporation, Ltd.
Abogado: Lic. José Carlos Monagas E.

CAMARA DE TIERRAS, LABORAL, CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO-TRIBUTARIO.

Casa

Audiencia pública del 16 de septiembre de 2009.

Preside: Pedro Romero Confesor.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Cámara de Tierras, Laboral, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por la Dirección General de Impuestos Internos, institución de derecho público y órgano autónomo de la Administración Tributaria, regulada por las Leyes núms. 166-97 y 227-06, representada por el Procurador General Tributario y Administrativo, Dr. César Jazmín Rosario, dominicano, mayor de edad, casado, abogado, con cédula de identidad y electoral núm. 001-0144533-6, contra la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo el 22 de septiembre de 2008, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Dr. José Taveras, por sí y por el Dr. César Jazmín Rosario, Procurador General Administrativo;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Lic. Marcos Aquino, por sí y por el Lic. José Carlos Monagas M., abogado de la recurrida Central Romana Corporation, Ltd.;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación, depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 7 de noviembre de 2008, suscrito por el Dr. César Jazmín Rosario, Procurador General Tributario y Administrativo, quien de conformidad con lo previsto en los artículos 150 del

Código Tributario y 6 de la Ley num. 13-07 de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, actúa a nombre y representación de la Dirección General de Impuestos Internos, recurrente, mediante el cual propone los medios de casación que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa, depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 5 de diciembre de 2008, suscrito por el Lic. José Carlos Monagas E., con cédula de identidad y electoral número 001-1280444-8, abogado de la recurrida Central Romana Corporation, Ltd.;

La Cámara de Tierras, Laboral, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, después de haber deliberado y visto los textos legales invocados por la recurrente y los artículos 1, 20 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación; 150 y 176 de la Ley núm. 11-92 que instituye el Código Tributario de la República Dominicana y 6 de la Ley de Transición hacia el control jurisdiccional de la actividad administrativa del Estado;

La CORTE, en audiencia pública del 29 de julio de 2009, estando presentes los Jueces: Juan Luperón Vásquez, Presidente; Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez, Darío O. Fernández Espinal y Pedro Romero Confesor, asistidos de la Secretaria General y después de haber deliberado los jueces signatarios de este fallo;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: a) que en fecha 8 de junio de 2007 mediante Acto C. J. núm. 28601, la Dirección General de Impuestos Internos le notificó actuaciones administrativas a la empresa Central Romana Corporation, Ltd; b) que no conforme con dicha notificación, la hoy recurrida interpuso recurso contencioso tributario en fecha 20 de julio de 2007; c) que en fecha 12 de marzo de 2008, el Procurador General Tributario y Administrativo solicitó al Tribunal a-quo la reapertura de debates, la que fue rechazada por dicho tribunal mediante sentencia del 30 de junio de 2008, cuyo dispositivo dice lo siguiente: “**Primero:** Rechaza la solicitud de reapertura de los debates interpuesta por el Procurador General Tributario y Administrativo por no haber aportado éste hechos y documentos nuevos que hagan variar el curso del proceso; **Segundo:** Ordena la comunicación de la presente sentencia por Secretaría a la parte recurrente Central Romana Corporation, Ltd. y al Procurador General Tributario y Administrativo; **Tercero:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”; d) que en fecha 22 de septiembre de 2008, el tribunal a-quo falló el fondo del asunto dictando la sentencia ahora impugnada, cuyo dispositivo es el siguiente: “**Primero:** Declara, bueno y válido en cuanto a la forma el recurso contencioso tributario interpuesto por Central Romana Corporation, Ltd., en fecha 20 de julio del año 2007, contra las actuaciones administrativas incoadas por la Dirección General de Impuestos Internos; **Segundo:** Declara, que la empresa Central Romana Corporation, Ltd., está exenta del pago de los impuestos de importación y consumo previstos en la Ley núm. 112-00 sobre Hidrocarburos y el artículo 23 de la Ley núm. 537-05 y sus

modificaciones respecto de las importaciones de combustibles fósiles y derivados del petróleo para su propio consumo en sus actividades agroindustriales; **Tercero:** En cuanto al fondo declara nula las actuaciones de la Dirección General de Impuestos Internos tendentes al cobro de impuestos de importación y consumo sobre la importación de combustibles fósiles y derivados del petróleo para ser utilizado por la empresa recurrente para su propio consumo, en sus actividades agroindustriales; **Cuarto:** Ordena la comunicación de la presente sentencia por Secretaría a la parte recurrente Central Romana Corporation, Ltd. y al Magistrado Procurador General Tributario y Administrativo; **Quinto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”;

Considerando: que en su memorial la recurrente propone los siguientes medios de casación: Primer Medio: Violación del artículo 139 y siguientes del Código Tributario y 44 y 46 de la Ley núm. 834 de 1978 y del Código de Procedimiento Civil. 1) Inadmisión del recurso por no haberse anexado ni transcrito él o los actos contra los cuales se elevó dicho recurso contencioso tributario; 2) Inadmisión del recurso por haberse incoado después de haber vencido el plazo legal establecido; 3) Inadmisión del recurso por haberse elevado en contra de actos no recurribles por ante el Tribunal Contencioso Tributario; Segundo Medio: Falta de motivos y omisión de estatuir. Violación del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil; Tercer Medio: Errónea y falsa aplicación e interpretación del contrato de Refinería y del Principio de Seguridad Jurídica; 1) El contrato de Refinería no le otorga derechos adquiridos a terceros no contratantes; 2) El contrato con Refinería establece la eliminación de las exenciones con la creación del “Impuesto sobre Consumo del Petróleo y sus Derivados” y la sentencia núm. 119-2008 así lo reconoció; Cuarto Medio: Errónea aplicación y falsa interpretación de la Ley núm. 112-00 sobre Impuesto a los Combustibles Fósiles; 1) La Ley núm. 112-00 establece un impuesto para todos, sin excepciones ni exenciones; 2) Libre importación no significa importación exonerada de impuestos; 3) La Ley núm. 112-00 deroga o sustituye cualquier posibilidad de exención que pueda existir en el contrato de Refinería, para todos aquellos que no son partes en dicho contrato, sin alterar la seguridad jurídica; Quinto Medio: Violación de los artículos 9, numerales a) y e), 37 numeral 1, 55; 10 y 110 de la Constitución de la República; 1) Un contrato no puede conceder exenciones a terceros no contratantes ni crearle derechos adquiridos; 2) Central Romana Corporation, LTD nunca tuvo derecho a exenciones, aunque disfrutara de ellas; 3) Cualquier duda que existiera sobre si Central Romana Corporation, LTD tenía derecho a exenciones tributarias, desapareció con la vigencia de la Ley núm. 112-00; 4) Una Ley puede cambiar la situación de todos aquellos que no son partes del contrato entre el Estado Dominicano y la Shell; Sexto Medio: Contradicción de motivos; 1) Hay exoneración o no la hay. Nadie puede distinguir donde la ley no distingue; 2) Existen derechos adquiridos o no existen; Séptimo Medio: Dispositivo insuficiente y confuso;

Considerando, que en el desarrollo de los medios de casación primero y segundo los que

se examinan conjuntamente por la solución que se dará al presente caso, la recurrente alega en síntesis: “que el recurso interpuesto por la hoy recurrida debió ser declarado inadmisibles por el Tribunal a-quo, en atención a las reglas establecidas por los artículos 139 del Código Tributario; 44 y 46 de la Ley núm. 834 de 1978, ya que dicho recurso presentaba las siguientes irregularidades de orden público: a) inadmisión por no haberse anexado ni transcrito los actos contra los cuales se recurría; b) inadmisión por haberse incoado después de haber vencido el plazo legal establecido y c) inadmisión por haberse elevado en contra de actos no recurribles ante dicho tribunal; que al interponer su recurso ante el Tribunal a-quo, la hoy recurrida expresó que lo elevaba “en contra de las actuaciones administrativas de la Dirección General de Impuestos Internos”, pero no precisó ni depositó copia de las mismas, lo que es obligatorio e imprescindible, de acuerdo a lo previsto por el artículo 158 del Código Tributario y así ha sido juzgado por el propio Tribunal a-quo en muchas de sus sentencias, donde ha declarado la inadmisión del recurso por esta causa; que el hecho de que la hoy recurrida no haya anexado o transcrito en su recurso contencioso tributario todas las “actuaciones administrativas” de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) contra las cuales recurría, implicaba ipso-facto la inadmisión de su recurso, que al ser un requisito de orden público debió ser pronunciada de oficio por el tribunal; que el artículo 5 de la Ley núm. 13-07 de Transición hacia el control jurisdiccional de la actividad administrativa del Estado, modifica el plazo para interponer el recurso contencioso-tributario y establece que dicho plazo es de treinta días a contar de aquel en que el recurrente reciba la notificación del acto recurrido; que en el presente caso, Central Romana Corporation Ltd., recibió en fecha 12 de octubre de 2006, el Acto de Determinación de Oficio núm. 34395, del 10 de octubre de 2006, mediante el cual se le requirió el pago de la suma de Sesenta y Tres Millones Seiscientos Cuatro Mil Trescientos Cuarenta y Cinco Pesos Oro (RD\$63,604,345.00), por concepto de impuestos, recargos e intereses dejados de pagar por importaciones de Fuel Oil y Gasoil Regular, en virtud del impuesto selectivo que en ese entonces era del 13% ad-valorem sobre combustibles fósiles y derivados del petróleo, de conformidad con el artículo 23 de la Ley núm. 557-05, pero que dicha empresa en vez de interponer algunos de los recursos previstos en contra de esta determinación, se limitó a remitir una comunicación a la Dirección General de Impuestos Internos, recibida en fecha 4 de diciembre de 2006, explicándole las razones por las que ella entendía que no debía pagar el señalado impuesto; que esta comunicación fue respondida por dicha dirección general mediante Oficio núm. 45079, del 27 de diciembre de 2006, recibido el 8 de enero de 2007, donde se le reiteraba a la hoy recurrida las razones por las que estaba sujeta a dicho impuesto; que no obstante a que había vencido el plazo para recurrir, y siendo por tanto firme y definitiva la deuda establecida en la determinación de oficio practicada, la hoy recurrida envió una nueva comunicación en fecha 26 de enero del 2007, reiterando los términos de la anterior, que fue respondida, en un nuevo gesto de amabilidad y cortesía institucional, mediante Oficio núm. 28601 de fecha 8 de junio de 2007 y recibido el 21 de los corrientes; que a sabiendas de que ya habían vencido todos los plazos para recurrir en contra de la determinación de oficio de que se trata, la hoy

recurrida interpuso mediante escrito depositado en fecha 20 de julio de 2007, su recurso contencioso tributario ante el Tribunal a-quo, es decir, a casi diez meses después de habersele notificado dicha determinación de oficio; pero, al depositar su recurso no hace mención específica de contra cual oficio, comunicación, carta o requerimiento estaba recurriendo, sino que de forma ambigua e imprecisa expresa que recurre en contra de “actuaciones administrativas” de la Dirección General de Impuestos Internos; que por lo expuesto precedentemente se advierte que la hoy recurrida no cumplió con los plazos consagrados en el citado artículo 5 al interponer su recurso después de estar vencido el plazo de 30 días establecido por dicho texto; pero no obstante a que el recurso era de pleno derecho inadmisibile, el Tribunal a-quo no se pronunció sobre esta inadmisión, ni a pedido de parte ni de oficio, no obstante tratarse de un asunto de orden público, sino que conoció y falló el fondo del asunto, incurriendo en omisión de estatuir, violación a su derecho de defensa y al debido proceso y por tanto la sentencia impugnada es irregular y violatoria de la ley, debiendo ser casada”;

Considerando, sigue alegando la recurrente; “que el Oficio núm. 34395 de fecha 10 de octubre del 2006, además de ser el acto de determinación de oficio de la deuda y ser el acto de la Dirección General de Impuestos Internos que dio inicio a este proceso, representa a su vez el único acto administrativo que puede ser objeto de un recurso contencioso tributario, por lo que si la empresa había decidido recurrir contra este acto, debió hacerlo dentro del plazo de veinte días consagrado en el artículo 57 del Código Tributario para interponer un recurso de reconsideración o dentro del plazo de treinta días consignado por el artículo 5 de la Ley núm. 13-07, pero nunca casi diez meses después de vencido el plazo, que fue cuando interpuso su recurso contra “todas las actuaciones administrativas” de la Dirección General de Impuestos Internos, lo que representa un absurdo jurídico, ya que la hoy recurrida no interpuso su recurso dentro del plazo permitido por la ley en contra del único acto recurrible, que fue el de determinación de la obligación tributaria de fecha 10 de octubre de 2006 y luego de que el plazo venciera totalmente, procedió a enviar una serie de comunicaciones a las autoridades fiscales explicándole las razones por las que a su entender no debía pagar el señalado impuesto a los combustibles fósiles, comunicaciones que fueron respondidas por dichas autoridades en virtud de su obligación de responder las comunicaciones de los contribuyentes, que no son susceptibles de ningún recurso, pero que hábilmente fueron consideradas por la hoy recurrida, en el sentido de que, todas estas respuestas constituían “en esencia un único acto”, y que la última de éstas respuestas es la que determinaba el inicio del plazo para recurrir, lo que fue acogido erróneamente por el Tribunal a-quo en franca violación a la ley, que lo llevó a no pronunciar la inadmisión de dicho recurso, no obstante la solicitud formal efectuada por la recurrente; que resulta absurdo, ilegal e inadmisibile que la hoy recurrida haya pretendido y logrado que se le admitiera no haber elevado un recurso contencioso tributario dentro del plazo legalmente establecido y en contra de un acto verdaderamente recurrible como es el acto de

determinación de oficio, y luego lograr reabrir el plazo del recurso contencioso tributario, utilizando el ardid de incoar un recurso en contra de otros actos no recurribles, como son simples respuestas a cartas que bajo ningún concepto pueden ser interpretadas como la resolución a un recurso de reconsideración que nunca fue interpuesto; que admitir un recurso fuera del plazo y contra un acto no recurrible, como lo ha hecho dicho tribunal, significaría sembrar un precedente funesto para el procedimiento legalmente establecido, ya que se vulnerarían los plazos y el principio de la legalidad de las formas perdería su razón de ser, además de que se estaría ante una aberrante violación del artículo 139 del Código Tributario, que establece cuales son los actos susceptibles de ser recurridos ante dicho tribunal”;

Considerando, que en los hechos consignados en la sentencia impugnada consta lo siguiente: “Resulta: Que no conforme con las actuaciones administrativas notificadas mediante Acto C. J. núm. 28601 de fecha 8 de junio del 2007 y recibido notificado el día 21 de junio del citado año, de la Dirección General de Impuestos Internos, la empresa Central Romana Corporation, Ltd., interpuso formal recurso contencioso tributario en fecha 20 de julio del año 2007 por ante este Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, cuyas conclusiones han sido transcritas con anterioridad; que en fecha 12 de marzo del año 2008, el Magistrado Procurador General Tributario y Administrativo solicitó a este tribunal la reapertura de los debates; que no conforme con la solicitud de reapertura de debates, en fecha 27 de marzo del año 2008 la firma recurrente Central Romana Corporation, Ltd., solicitó al tribunal rechazar la solicitud de reapertura de debates por improcedente y carente de base legal”; que el análisis del expediente revela, que la reapertura de debates solicitada por la hoy recurrente, ésta concluía formalmente pidiendo la inadmisibilidad del recurso por haber sido interpuesto en violación a reglas de orden público previstas para su validez, pero, en la sentencia impugnada consta que esta reapertura fue rechazada por el Tribunal a-quo bajo el fundamento de que el solicitante no había aportado hechos y documentos nuevos que hicieran variar el curso del proceso; pero,

Considerando, que de conformidad con el artículo 44 de la Ley núm. 834 de 1978, “Constituye una inadmisibilidad todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisibile en su demanda, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada”;

Considerando, que esa disposición debe ser interpretada y así lo ha sido reiteradamente por esta Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que sus previsiones tienen carácter de orden público y que por consiguiente cuando ante un Tribunal una de las partes plantea una de las excepciones perentorias previstas en dicho texto legal, como lo es la inadmisión de la acción o recurso ejercido por haber expirado el plazo en el cual debió ejercerse, es obligación ineludible de dicho tribunal pronunciarse en relación con el aspecto así planteado sin examinar el fondo de la litis, al extremo de que la sentencia que intervenga en relación con esa excepción es susceptible del recurso correspondiente; que por tanto al proceder el

Tribunal a-quo al examen del fondo del asunto de que se trata no obstante haber solicitado de manera expresa la recurrente una reapertura de debates para aportar el acto de determinación de impuestos practicado por la Dirección General de Impuestos Internos, el que de acuerdo con sus argumentos demostraba que la decisión contenida en ese documento de fijación del impuesto correspondiente le había sido notificada previa y oportunamente a la recurrida y que el plazo para impugnar el mismo se había vencido, el tribunal sin embargo, como se ha dicho antes pasó a examinar el fondo del asunto sin antes ordenar la medida encaminada a justificar el derecho de defensa de la recurrente, ni referirse como era su deber a la excepción presentada;

Considerando, que por otra parte, del estudio de las motivaciones de dicha sentencia también se ha podido establecer que el recurso intervenido en la especie no fue interpuesto contra la determinación de impuestos practicada por la Dirección General de Impuestos Internos, sino que tal como se consigna en la decisión recurrida, dicho recurso fue incoado contra “las actuaciones administrativas notificadas mediante acto núm. 28601 de fecha 8 de junio del 2007 y recibido el 21 de junio del citado año”; que al declararse competente para conocer y fallar el fondo del asunto, el Tribunal a-quo no observó que las aludidas actuaciones administrativas de la Dirección General de Impuestos Internos que culminaron con la comunicación del 8 de junio de 2007, y que fueron señaladas por la entonces recurrente como objeto de su recurso, corresponden realmente a comunicaciones de puro trámite expedidas por la autoridad tributaria para dar respuesta a las comunicaciones que fueron enviadas por la hoy recurrida, en las que exponía y fundamentaba su opinión con respecto a la aplicación de la ley tributaria a su situación concreta, por lo que, dichas comunicaciones pueden ser calificadas como consultas, de acuerdo a lo previsto por los artículos 38 y 39 del Código Tributario y al tratarse de consultas, las respuestas a las mismas por parte de de la Administración, no son susceptibles de recurso alguno, de acuerdo a lo previsto por el artículo 42 de dicho código, al tratarse de actos de puro trámite que no causan estado, por lo que no son actos definitivos, ya que no le ponen fin al procedimiento administrativo existente entre las partes, ni deciden el fondo del asunto; que en consecuencia, las alegadas actuaciones administrativas recurridas ante el Tribunal a-quo, por la hoy recurrida, constituyen actos que no son susceptibles de recurso alguno, lo que debió ser visto y ponderado por el Tribunal a-quo al dictar su decisión, que lo hubiera conducido a pronunciar también por esta causa la inadmisibilidad de dicho recurso, que con ello ha dejado sin motivos y sin base legal su sentencia por lo que la misma debe ser casada;

Considerando, que en esta materia no hay condenación en costas, tal como lo establece el artículo 176, párrafo V del Código Tributario.

Por tales motivos, **Primero:** Casa la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo el 22 de septiembre de 2008, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente fallo, y envía el asunto por ante la Primera Sala del mismo tribunal; **Segundo:** Declara que en esta materia no procede la condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Cámara de Tierras, Laboral, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República, en su audiencia pública del 16 de septiembre de 2009, años 166° de la Independencia y 147° de la Restauración.

Firmado: Pedro Romero Confesor, Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez y Darío O. Fernández Espinal. Grimilda Acosta, Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran al pie, en la audiencia pública del día, mes y año en ella expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.

www.suprema.gov.do