

---

Sentencia impugnada:	Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 28 de septiembre de 2018.
Materia:	Contencioso- Tributario.
Recurrente:	Ruth Esther Carmona Muñoz.
Abogados:	Dres. Héctor López Rodríguez y Teófilo E. Regús Comas.
Recurrida:	Dirección General de Impuestos Internos (DGII).
Abogados:	Dres. Ubaldo Trinidad Cordero, José Agustín De la Cruz Santiago y Lic. Welkin Cuevas Peña.

*Juez ponente: Mag. Rafael Vásquez Goico.*

#### *EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA*

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos de la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **16 de diciembre de 2020**, año 176° de la Independencia y año 158° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por Ruth Esther Carmona Muñoz, contra la sentencia núm. 0030-03-2018-SS-EN-00310, de fecha 28 de septiembre de 2018, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

##### I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 7 de diciembre de 2018, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Dres. Héctor López Rodríguez y Teófilo E. Regús Comas, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0193557-5 y 001-0266122-0, con estudio profesional común abierto en la avenida Gustavo Mejía Ricart núm. 54, edif. torre Solazar Business Center, piso 15, local A, Santo Domingo, Distrito Nacional, a requerimiento de Ruth Esther Carmona Muñoz, dominicana, tenedora de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1006285-8, domiciliada y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

2. La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 8 de enero de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Dres. Ubaldo Trinidad Cordero y José Agustín de la Cruz Santiago, así como el Lcdo. Welkin Cuevas Peña, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-1219107-7, 001-0526787-6 y 076-0014188-6, con domicilio procesal de común elección en las oficinas de la gerencia legal de su representada, a requerimiento de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), entidad pública del Estado dominicano, creada mediante la Ley núm. 166-97 del 27 de julio de 1997 e instituida como órgano de la Administración Tributaria, dotada de personalidad jurídica propia, autonomía funcional, presupuestaria, administrativa y técnica mediante la Ley núm. 227-06 del 19 de junio de 2006, representada por su director general Magín Javier Díaz Domingo, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0172635-4, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional y por el subdirector jurídico Eric Medina Castillo, dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0174466-2, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

3. Mediante resolución núm. 2619-2019, dictada en fecha 31 de julio de 2019 por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, se declaró el defecto de la parte correcurrida Magín Javier Díaz Domingo y Luis Ega.

4. Mediante dictamen de fecha 25 de septiembre de 2019, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República dictaminó el presente recurso, estableciendo que procede rechazarlo.

5. La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones de lo *contencioso tributario*, en fecha 10 de noviembre de 2020, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, en funciones de presidente, Rafael Vásquez Goico y Samuel A. Arzeno, jueces miembros asistidos de la secretaria y del ministerial, asistidos de la secretaria y del ministerial.

#### II. Antecedentes

6. En fecha 29 de mayo de 2017, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), emitió el oficio núm. RR HH-RCE-No. 1458, mediante el cual le notifica a Ruth Esther Carmona Muñoz que ha sido sancionada con la destitución del cargo, por falta disciplinaria de tercer grado fundamentada en el artículo 84 numerales 4, 7 y 21 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, por acto fraudulento, doloso, caracterizado por falta de probidad y honestidad en perjuicio de la DGII, quien no conforme interpuso recurso contencioso administrativo, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-03-2018-SEN-00310, de fecha 28 de septiembre de 2018, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

**PRIMERO:** DECLARA regular y válido en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo interpuesto por la señora RUTH ESTHER CARMONA MUÑOZ, en fecha 28 de junio del año 2017, contra la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII), por haber sido interpuesto conforme a las normas procesales vigentes. **SEGUNDO:** RECHAZA en cuanto al fondo el indicado recurso, conforme los motivos indicados anteriormente y en consecuencia confirma en todas y cada una de sus partes la desvinculación realizada en fecha 29 de mayo de 2017, por el Gerente de Recursos Humanos de la Dirección General de Impuestos Internos, en virtud de los motivos indicados. **TERCERO:** ORDENA, a la secretaria la notificación de la presente sentencia por las vías legales disponibles, a la parte recurrente, señora RUTH ESTHER CARMONA MUÑOZ, a la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS, así como al Procurador General Administrativo. **CUARTO:** DECLARA el proceso libre de costas. **QUINTO:** ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

#### III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “**Primer medio:** Violación por inaplicación del numeral 14 del artículo 3 de la Ley 107/13; numeral 4 del artículo 3 de la Ley 107/13, como en el párrafo II del artículo 94 de la Ley 41/08 sobre función pública; omisión de estatuir y falta de motivos. **Segundo medio:** Violación por falsa o errónea aplicación del artículo 188 de la Constitución y artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (137/11). **Tercer medio:** Desnaturalización de los hechos de la causa y falta de base legal”.

#### IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

##### Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

8. De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97, de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

9. Para apuntalar su tercer medio de casación, el cual se aborda de manera previa en vista de la solución que se dispensará al asunto, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* incurrió en falta de base legal y desnaturalización de los hechos, porque no obstante el alegato de que no se respetó el debido proceso administrativo por existir cuestionantes sobre la calidad del funcionario que

levantó la investigación contra la servidora pública y que dio inicio a las investigaciones que dieron como resultado el proceso disciplinario que terminó con la destitución, en su lugar se limita a indicar que dicho procedimiento fue ejecutado conforme al derecho, sin dar un alcance interpretativo al mandato obligatorio de las disposiciones del artículo 110 del Reglamento sobre Relaciones Laborales de la administración pública.

10. La valoración del medio requiere referirnos a las incidencias suscitadas en el proceso ante la jurisdicción de fondo, establecidas de la sentencia impugnada y de los documentos por ella referidos: a) la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) le comunicó el oficio núm. RR HH-RCE-No. 238, mediante el cual se le indica a Ruth Esther Carmona Muñoz, que se la suspende de sus funciones a raíz del inicio de una investigación por presuntas faltas graves, la cual terminó con la presentación del acta de imputación de cargos por causa disciplinaria sustentada en falta de probidad; b) luego de cerrados los debates en sede administrativa, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) decidió mediante oficio núm. RR HH-RCE-No. 1458, sancionar con la destitución de su cargo a Ruth Esther Carmona Muñoz; c) Ruth Esther Carmona Muñoz inicia formal recurso contencioso administrativo en nulidad de destitución, sustentando entre otras razones que no se respetó el debido proceso administrativo al haber sido iniciado por un funcionario sin calidad, mientras que la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) sostuvo ante los jueces del fondo que se cumplió el debido proceso sin que se advirtiera falta de calidad; d) El tribunal *a quo* decidió rechazar el recurso contencioso administrativo en nulidad de destitución.

11. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos que textualmente se transcriben a continuación:

“Que en lo relativo a que se violentó el debido proceso disciplinario por el hecho de que, conforme al artículo 110 del Reglamento sobre Relaciones Laborales, en el sentido de que quien debió elaborar el informe sobre los hechos era el señor Luis Rodríguez, y no la señora Sandra Peralta Avelino, es necesario puntualizar, que conforme las piezas que reposan en el expediente, la investigación se inició por una denuncia interna interpuesta por ante la Dirección General de Impuestos Internos, llevada a cabo la investigación por la Encargada del Departamento de Control Interno de la DGII, señora Sandra Peralta Avelino a requerimiento de la Gerencia de Recursos Humanos, cuyos resultados fueron remitidos al señor Luis Ega, quien a su vez mediante comunicación RRHH-RCE-No. 1061 le notificó a la recurrente el acto de imputación de cargos y posteriormente el informe en cuestión, para que en el plazo de 5 días sustentara sus medios de defensa, por lo que fue cumplido a cabalidad el debido proceso en tal sentido” (sic).

12. El decreto núm. 166-10, de fecha 23 de marzo de 2010, que aprueba el reglamento interno de recursos humanos de la Dirección General de Impuestos Internos, en su artículo 65 remite el régimen disciplinario de dicha institución a la ley de Función Pública, cuyas disposiciones están desarrolladas por el Decreto núm. 523-09, de fecha 21 de julio del año 2009.

13. El artículo 110 de dicho reglamento 523-09, establece que: *es responsabilidad del supervisor inmediato o servidor público, de mayor jerarquía dentro de la respectiva unidad a la que pertenece, elaborar el informe sobre los hechos u omisiones cometidas por el funcionario público dentro de área y solicitar a la Oficina de Recursos Humanos la apertura de la investigación a que hubiere lugar, en un plazo de cinco (5) días hábiles a partir de la ocurrencia de la falta o de la fecha en que se tenga conocimiento de la misma.*

14. Para garantizar el Estado de Derecho en el ámbito de las relaciones entre la Administración Pública y los Administrados, los jueces del orden judicial han de otorgar una respuesta explícita a los medios en los que se fundamente un recurso contencioso administrativo o de revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Esto supone la eliminación de enfoques genéricos a la hora de dar una contestación a la pretensión de revocación o nulidad de un determinado acto administrativo, muy especialmente en aquellos casos en que la crítica radica en una falta de competencia del funcionario actuante para llevar a cabo una o varias etapas de un procedimiento administrativo, entre los cuales se incluyen obviamente los de naturaleza disciplinaria o sancionadora.

15. Lo anterior parte de la consigna de que dentro de los elementos de validez del acto administrativo

se encuentra el hecho de que haya sido dictado por funcionario competente y con la calidad habilitante para ello conforme con la normativa legal o reglamentaria vigente. De igual manera, dentro de los medios de nulidad comúnmente aceptados por la doctrina iberoamericana se encuentra la notoria incompetencia del órgano, ente o funcionario que dictó el acto administrativo. Esto necesariamente coloca en los jueces del orden judicial, ante el cuestionamiento de la calidad de un funcionario público para dictar un acto, en el deber de examinar el ámbito competencial de sus actuaciones, exponiendo en sus motivaciones la interpretación legal y reglamentaria que les permite inferir si ese funcionario tenía o no competencia para el dictado de ese acto, y si dicho acto supondría la nulidad absoluta del procedimiento llevado a cabo o no.

16. Esto en razón de que la potestad reglamentaria tiene por objeto contribuir a la concreción de la ley y se encuentra, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea posible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al legislador; de manera que *la potestad reglamentaria, delegada a la Administración Pública para dictar reglamentos que, en términos generales, se definen como una disposición administrativa de carácter general y de rango inferior a la ley, entendiéndose que dichas medidas están subordinadas a los límites y competencias de su ámbito de aplicación; que el carácter subordinado de los reglamentos implica no solo que no pueden emitirse sin una ley previa para cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella en cuanto no deben contrariarla ni rebasar su esfera de aplicación. A excepción del poder reglamentario autónomo, no puede expedirse un reglamento sin que se refiera a una ley, y se funde precisamente en ella para proveer en forma general y abstracta en lo necesario para la aplicación de dicha ley a los casos concretos que surjan.*

17. El reconocimiento de la potestad reglamentaria no supone en modo alguno transgresión al Derecho cuando dicha facultad haya sido ejercida de manera legítima y de la cual pueden desprenderse situaciones cuya violación pueden tener especial influencia en la validez o no de un procedimiento disciplinario, tal y como sucede en la especie. Es que *el ejercicio de la potestad sancionadora por parte del Estado presume que la actuación de las autoridades públicas se ejecute con absoluto apego al ordenamiento jurídico y en respeto de los derechos humanos que constituyen un límite a la actividad estatal;*

18. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, del estudio del expediente conformado en ocasión del presente recurso, advierte que, el tribunal *a quo* no examinó, ante el argumento de vulneración al debido proceso administrativo, el ámbito competencial de las actuaciones de Sandra Peralta Avelino en consonancia con el Reglamento de Relaciones Laborales de la Administración Pública y la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, haciendo una mención genérica que no permite apreciar la realización de un análisis constitutivo de la actuación, así como la normativa aplicable a la pretensión impugnatoria y la determinación de la nulidad – o no – como sanción procesal ante la denuncia de violación al debido proceso administrativo, lo cual deja su decisión desprovista de base legal y afectada del vicio consistente en falta de valoración de los medios de defensa propuestos ante los jueces del fondo, razón por la cual procede casar la presente decisión.

19. De acuerdo con lo previsto por el artículo 176, párrafo III del Código Tributario, en caso de casación con envío, el Tribunal Superior Administrativo estará obligado al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación, lo que aplica en la especie.

20. En materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, de acuerdo a lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en este aspecto.

#### *VI. Decisión*

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina jurisprudencial observada y con base en los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

## **FALLA**

**ÚNICO:** CASA la sentencia núm. 0030-03-2018-SSEN-00310, de fecha 28 de septiembre de 2018, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo, y envía el asunto por ante la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

**Firmado. Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico.**

César José García Lucas, Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICA que la sentencia que antecede ha sido dada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.