
Sentencia impugnada: Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de agosto de 2013.

Materia: Contencioso-Tributario.

Recurrentes: Andrea Bienvenida López Troncoso y compartes.

Abogado: Dr. Julio Quiñones Valdez.

Recurrido: Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

TERCERA SALA.

Casa.

Audiencia pública del 18 de noviembre de 2015.

Preside: Manuel Ramón Herrera Carbuccia.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, 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 1. Andrea Bienvenida López Troncoso, dominicana, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 023-0022439-7, domiciliada y residente en la calle Principal núm. 8, Urbanización Hazim, Provincia San Pedro de Macorís; 2. Aura Estela Arias, dominicana, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 023-0063913-1, domiciliada y residente en la calle Barbarín Mójica núm. 38, Villa Magdalena, Provincia San Pedro de Macorís; 3. Ayesa Joanna Santana Espinal De Jiménez, dominicana, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 023-0029731-0, domiciliada y residente en la calle Salcedo núm. 12, Centro Ciudad, Provincia San Pedro de Macorís; 4. Teresa Cecilia De los Santos Figuereo, dominicana, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 023-0129232-8, domiciliada y residente en la calle Enma de Vallejo, Edificio 41, apto. 3, Sector Multi Nuevo de la Zona Franca, Carretera San Pedro/La Romana, Provincia San Pedro de Macorís; 5. Reyna Margarita Saviñón Zorrilla, dominicana, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 025-0025546-4, domiciliada y residente en la calle Manuela Diez Jiménez núm. 5, Santa Cruz de El Seibo, Provincia El Seibo; 6. Domingo Alfredo Contreras Trinidad, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 025-0023780-1, domiciliado y residente en la calle Profesor León Beras núm. 21, Sector Las 500, Provincia El Seibo; contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 30 de agosto de 2013, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Lic. Julio Quiñones Valdez, abogado de los recurrentes Andrea Bienvenida López Troncoso, Aura Estela Arias, Ayesa Joanna Santana Espinal De Jiménez, Teresa Cecilia De los Santos Figuereo, Reyna Margarita Saviñón Zorrilla y Domingo Alfredo Contreras Trinidad;

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 4 de octubre de 2013, suscrito por el Dr. Julio Quiñones Valdez, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0319467-6, abogado de los recurrentes, mediante el cual propone los medios que se indican más adelante;

Vista la Resolución núm. 2687-2015, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, de fecha 29 de julio de 2015, mediante la cual declara el defecto de la recurrida Dirección General de Impuestos Internos (DGII);

Que en fecha 19 de octubre de 2015, esta Tercera Sala en sus atribuciones de lo Contencioso-Administrativo, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente; Robert C. Placencia Alvarez y Julio César José, procedieron a celebrar audiencia pública asistidos de la secretaria general, para conocer del presente recurso de casación;

Visto el auto dictado el 16 de noviembre de 2015, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual llama, en su indicada calidad, a los magistrados Edgar Hernández Mejía, Sara I. Henríquez Marín y Francisco Antonio Ortega Polanco, Jueces de esta Sala, para integrar la misma en la deliberación y fallo del recurso de casación de que se trata, de conformidad con la Ley núm. 684 de 1934;

Visto la Ley núm. 25 de 1991, modificada por la Ley núm. 156 de 1997, y los artículos 1, 20 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que se refiere constan como hechos precisos los siguientes: **a)** que en fecha 4 de abril de 2012, la Dirección General de Impuestos Internos dispuso la desvinculación de los servidores Andrea Bienvenida López Troncoso, Aura Estela Arias, Ayesa Joanna Santana Espinal de Jiménez, Teresa Cecilia De los Santos Figuereo, Reyna Margarita Saviñón Zorrilla y Domingo Alfredo Contreras Trinidad, por faltas graves en el ejercicio de sus funciones, alegando que estaban implicados en la difusión y fraude de la Prueba de Juicio Lógico para el ingreso al Sistema Especial de Carrera Tributaria y Administrativa de la Dirección General de Impuestos Internos, en violación al artículo 84, numerales 4 y 20 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, así como el artículo 65 del Reglamento Interno de dicha dirección general; **b)** que al no estar conformes con esta decisión, dichos señores interpusieron en fecha 20 de abril de 2012 recurso de reconsideración ante el Director General de Impuestos Internos y la Gerencia de Recursos Humanos, el cual fue rechazado, ratificándose el acto de destitución de dichos empleados por falta disciplinaria; **c)** que en fecha 5 de junio de 2012, los hoy recurrentes interpusieron recurso jerárquico ante el Ministerio de Hacienda en contra de la decisión de destitución, sin que dicho ministerio se pronunciara al respecto dentro del plazo de treinta días establecido a esos fines por el artículo 74 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública; **d)** que ante el silencio de dicho ministerio, que produjo el efecto de un silencio negativo, los recurrentes, mediante instancia depositada en fecha 3 de agosto de 2012, suscrita por su abogado apoderado Dr. Julio Quiñones Valdez, interpusieron recurso contencioso administrativo en contra de los indicados actos de desvinculación, a los fines de que dicho tribunal los declarara injustificados y ordenara a la Dirección General de Impuestos Internos el pago de las prestaciones laborales correspondientes; **e)** que para decidir sobre esta acción el Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia objeto del presente recurso de casación, cuyo dispositivo es el siguiente: ***“Primer:** Declara inadmisble el recurso contencioso administrativo interpuesto por los señores Andrea Bienvenida López Troncoso, Aura Estela Arias, Ayesa Joanna Santana Espinal de Jiménez, Teresa Cecilia De Los Santos Figuereo, Reyna Margarita Saviñón Zorrilla y Domingo Alfredo Contreras Trinidad, contra la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), por los motivos antes expuestos; **Segundo:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, señores Andrea Bienvenida López Troncoso, Aura Estela Arias, Ayesa Joanna Santana Espinal de Jiménez, Teresa Cecilia De los Santos Figuereo, Reyna Margarita Saviñón Zorrilla y Domingo Alfredo Contreras Trinidad, a la parte recurrida, Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y al Procurador General Administrativo, a los fines de ley; **Tercero:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”;*

Considerando, que en su memorial de casación los recurrentes invocan los siguientes medios contra la sentencia impugnada, a saber: **“Primer Medio:** Inaplicabilidad del artículo 44 de la Ley núm. 834 del 15 de julio de 1978; **Segundo Medio:** Falsa Interpretación de los procedimientos y ejercicios de los recursos administrativos; **Tercer Medio:** Violación del derecho de defensa y de normas constitucionales; **Cuarto Medio:** Motivación insuficiente”;

Considerando, que en el desarrollo de los medios segundo y tercero, que se reúnen para su examen debido a la solución que se dará al presente caso, los recurrentes alegan en síntesis lo que sigue: “que el tribunal a-quo al declarar inadmisble su recurso porque alegadamente no se ejercieron de forma adecuada las vías administrativas,

incurrió en una interpretación errada de los procedimientos de los recursos administrativos, ya que no ponderó que los recursos de reconsideración fueron respondidos por el Director General de Impuestos Internos actuante en la fecha de sus emisiones, evidenciando este hecho que fue él quien tomó la decisión de desvincularlos y que además, las notificaciones de las correspondientes cancelaciones fueron realizadas por la Gerente de Recursos Humanos de dicha entidad mediante las comunicaciones respectivas, pero sin que en estas notificaciones se indicara que fue ese departamento que tomó dicha decisión; que el tribunal a-quo dio por sentado al afirmarlo categóricamente en su sentencia, que la autoridad que tomó la decisión de destitución fue el Departamento de Recursos Humanos y al decir de dicho tribunal, este era el departamento que debió ser apoderado de la reconsideración y que por tanto el recurso de reconsideración y el recurso jerárquico interpuestos en el presente caso no se corresponden con la ley y por esta razón declaró inadmisibles sus recursos contenciosos administrativos; que con esta actuación dicho tribunal incurrió en una falsa interpretación de los procedimientos de los recursos administrativos, al no haber dejado comprobado en su sentencia que ciertamente fue el Departamento de Recursos Humanos que dispuso las destituciones, ya que independientemente de que dicho departamento haya conducido las investigaciones y comunicado las desvinculaciones, no se estableció que éstas hayan sido decididas por el mismo, además de que dicho tribunal no observó que el Director General de Impuestos Internos, al responder el recurso de reconsideración se declaró competente, con lo que validó dicho recurso”;

Considerando, que alegan por último los recurrentes, “que habiendo sido interpuestos los recursos de reconsideración ante el mismo funcionario que tomó la decisión de cancelarlos y que fueron respondidos por éste, resulta evidente y lógico que no procedía interponer recurso jerárquico contra dichas resoluciones de reconsideración ante el mismo funcionario, sino que en virtud de las disposiciones del artículo 74 de la Ley núm. 41-08 sobre función pública, este recurso debía ejercerse ante el órgano de administración pública de jerarquía inmediatamente superior al órgano que dictó la decisión controvertida, por lo que dentro del plazo legal de 30 días procedieron a interponer recurso jerárquico ante el Ministerio de Hacienda, dado que la Dirección General de Impuestos Internos, aunque es una institución descentralizada sigue estando bajo la tutela y vigilancia de dicho ministerio, según lo previsto por la Ley núm. 227-06 y la Ley núm. 494-06 sobre Organización del Ministerio de Hacienda, lo que indica que su recurso jerárquico fue ejercido debidamente ante la autoridad superior del Director General de Impuestos Internos, que es el Ministerio de Hacienda; que al no reconocerlo así y acoger la inadmisibilidad propuesta por el Procurador General Administrativo, sin ponderar estos elementos, el tribunal a-quo ha impedido a los recurrentes el sagrado ejercicio de sus medios de defensa, lo que deviene en violación a la Constitución, específicamente en su artículo 145 que instituye un régimen de protección para la función pública, por lo que debe ser casada esta decisión”;

Considerando, que al examinar la sentencia impugnada se advierte que el Tribunal Superior Administrativo procedió a declarar inadmisibles los recursos contenciosos administrativos interpuestos por los hoy recurrentes, bajo los siguientes motivos establecidos en su sentencia: “que en la especie, esta Sala ha podido determinar que tal y como plantea la Procuraduría General Administrativa, los recurrentes no dieron cumplimiento a lo dispuesto por la ley de utilizar las vías administrativas correspondientes, a los fines de cumplir con el procedimiento, ya que ejercieron su recurso de reconsideración por ante el Director General de Impuestos Internos y jerárquico por ante el Ministro de Hacienda, sin tomar en cuenta que la autoridad que tomó la decisión de separarlos fue el Departamento de Recursos Humanos de la Dirección General de Impuestos Internos, y por tanto este departamento debió ser apoderado del recurso de reconsideración, no obstante en este caso se interpuso por ante el Director General de la Dirección General de Impuestos Internos, quien respondió al efecto, y posteriormente establecen los recursos jerárquicos por ante el Ministro de Hacienda, lo que no se corresponde con lo establecido en la ley, por lo que el mismo debe ser declarado inadmisibles sin necesidad de que esta Sala se pronuncie sobre los aspectos de fondo planteados por los recurrentes”;

Considerando, que lo transcrito precedentemente revela la grave confusión y contradicción que existió en el tribunal a-quo al proceder a declarar inadmisibles los recursos contenciosos administrativos interpuestos por los hoy recurrentes por entender que los mismos no habían agotado debidamente las vías administrativas previas, lo que no es cierto, ya que al proceder a establecer como lo hizo en su sentencia que dichos recurrentes debieron

interponer el recurso de reconsideración ante el Departamento de Recursos Humanos y no ante el Director General de Impuestos Internos, como lo hicieron, al afirmar esto dicho tribunal no tomó en cuenta que la autoridad que los desvinculó fue la autoridad máxima y con competencia legal para tomar este tipo de decisiones, como lo es, el Director General de Impuestos Internos, correspondiéndole al Departamento de Recursos Humanos, como órgano que gerencia el capital humano de dicha institución, la notificación de dicha decisión a los afectados, tal como fue efectuado en la especie; sin que esto en modo alguno signifique, como erróneamente fuera interpretado por dicho tribunal, que este departamento haya sido la autoridad administrativa de donde emanó el acto recurrido;

Considerando, que un hecho que demuestra la actuación incoherente del tribunal a-quo al declarar inadmisibles dicho recurso, es que dichos jueces recogieron en su sentencia que el Gerente de Recursos Humanos conjuntamente con otros funcionarios de la seguridad militar de esta institución, tuvieron a cargo el proceso de investigación sobre la conducta de dichos empleados y que esta comisión emitió un informe recomendando la aplicación de sanciones disciplinarias sobre dichos servidores; lo que indica que la función del Departamento de Recursos Humanos fue la de investigación y recomendación, pero no la de dictar el acto de destitución como erróneamente entendieron dichos jueces, máxime cuando ellos mismos establecieron en otra parte de su sentencia que la desvinculación fue dispuesta por la Dirección General de Impuestos Internos, siendo obvio que el ejecutivo de esta institución es su Director General y que por lo tanto es ante este funcionario que debió ser interpuesto el recurso de reconsideración, como efectivamente fue ejercido en la especie;

Considerando, que otro aspecto que fue ignorado por dichos jueces y que de haber sido debidamente ponderado hubiera variado la suerte de su decisión, consiste en que el Director General de Impuestos Internos recibió y decidió el fondo de los recursos de reconsideración interpuestos por los hoy recurrentes, con lo que implícitamente reconoció su competencia para estatuir sobre los mismos, lo que se reafirma cuando al examinar la sentencia impugnada se advierte que dentro de las pruebas documentales que manifestó el tribunal a-quo que fueron depositadas por la parte recurrente se encuentran las copias de las resoluciones de reconsideración emitidas por la Dirección General de Impuestos Internos, bajo la firma de su Director General, en respuesta a dichos recursos y dentro de los motivos de estas resoluciones se consigna claramente *“que el empleado recurrente fue desvinculado del cargo que ocupaba en esta Dirección General mediante acto administrativo de destitución dictado por la Dirección General y notificado al empleado a través de la Gerencia de Recursos Humanos...”*; lo que indica que al interponer su recurso de reconsideración ante la Dirección General de Impuestos Internos en la persona de su Director General, los hoy recurrentes actuaron válidamente y en estricto cumplimiento de las disposiciones que regulan el régimen de los recursos administrativos en materia de función pública, como son los artículos 73 y 74 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, consagrándose en el indicado artículo 73, *“que el recurso de reconsideración deberá interponerse por escrito ante la misma autoridad administrativa que haya adoptado la decisión considerada injusta”*; por lo que, contrario a lo decidido por el tribunal a-quo, esta Tercera Sala entiende, que tanto el recurso de reconsideración como el jerárquico fueron debidamente incoados en el caso de la especie, ya que el examen de la sentencia impugnada revela que tras ejercer la reconsideración ante el Director General de Impuestos Internos y recibir como respuesta las indicadas resoluciones emitidas por dicho funcionario donde rechazaba los indicados recursos, los hoy recurrentes procedieron a interponer el recurso de jerarquía superior subsiguiente como lo es el jerárquico, que en este caso fue interpuesto ante el órgano competente, como lo es el Ministerio de Hacienda; sin embargo, aunque el tribunal a-quo recogió estas actuaciones administrativas en su sentencia, no las valoró en todo su alcance, producto de la errónea interpretación que se observa en esta sentencia, lo que condujo a que dichos jueces negaran por motivos no válidos el derecho que tienen los recurrentes de acceder ante la jurisdicción;

Considerando, que por tales razones, al decidir que el recuso contencioso administrativo interpuesto por los hoy recurrentes resultaba inadmisibles, por los motivos erróneos manifestados en su decisión, el Tribunal Superior Administrativo incurrió en la violación y desconocimiento del régimen de los recursos administrativos en materia de función pública, y por vía de consecuencia, lesionó el derecho de defensa de dichos recurrentes, ya que al haber quedado establecido que en el presente caso se cumplió debidamente la vía de los recursos en la sede

administrativa, dicho tribunal estaba en el deber, en atención a lo previsto por los artículos 69 y 139 de la Constitución, de conocer el fondo del asunto para poder juzgar y establecer las consecuencias sobre los hechos que estaban siendo controvertidos ante dicha jurisdicción; que al no hacerlo así, el tribunal a-quo ha dictado una sentencia carente de base legal que debe ser anulada por la casación; por lo que procede acoger los medios que se examinan y se casa con envío la sentencia impugnada, sin necesidad de examinar los medios restantes, con la exhortación al tribunal de envío de que de acuerdo a lo previsto por el artículo 60, párrafo III de la Ley núm. 1494 de 1947, al conocer nuevamente este asunto, acate el punto de derecho que ha sido objeto de casación con respecto a la admisión del recurso, a fin de que dicho tribunal juzgue y decida sobre el fondo del asunto, para poder valorar la legalidad o no de la actuación administrativa cuando produjo la destitución de dichos servidores;

Considerando, que de acuerdo a lo previsto por el artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de justicia casare un fallo enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que proviene la sentencia objeto de casación, lo que en la especie será aplicado efectuando el envío ante otra sala del mismo tribunal, por tratarse de un fallo del Tribunal Superior Administrativo que es único y de jurisdiccional nacional;

Considerando, que de acuerdo al indicado artículo 60, en su párrafo V, en el recurso de casación en materia contencioso administrativa, no hay condenación en costas, lo que aplica en este caso;

Por tales motivos, **Primero:** Casa la sentencia dictada en sus atribuciones de lo contencioso administrativo por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 30 de agosto de 2013, cuyo dispositivo figura en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Segunda Sala del mismo Tribunal; **Segundo:** Declara que en esta materia no hay condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, 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 18 de noviembre de 2015, años 172° de la Independencia y 153° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Sara I. Henríquez Marín y Robert C. Placencia Alvarez.

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