PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 29 DE ABRIL DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0392

Sentencia impugnada:Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 26 de septiembre de 2016.

Materia:Contencioso-Tributario.

Recurrente:Everfoods Dominicana, S.R.L.

Abogado:Lic. Luis Soto.

Recurrido:Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

Juez ponente:Mag. Rafael Vásquez Goico.

Decisión: Casa

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 A. Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha 29 de abril de 2022, año 179° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la sociedad comercial Everfoods Dominicana, SRL., contra la sentencia núm. 00382-2016, de fecha 26 de septiembre de 2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones Contencioso-Tributario, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1.El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 3 de diciembre de 2018, en la secretaria general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. Luis Soto, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED1 con estudio profesional abierto en el bufete de abogados "Soto Abogados", ubicado en la ADD1 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogado constituido de la sociedad comercial Everfoods Dominicana, SRL., constituida organizada y existente de acuerdo con las leyes de la República Dominicana, RNC O1 con su domicilio ubicado en la ADD2 Distrito Nacional, representada por su gerente PER1 dominicana, provista de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 domiciliada en Santo Domingo, Distrito Nacional.

2.Mediante dictamen de fecha 29 de enero de 2021, suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

3.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones Contencioso-Tributario, en fecha 9 de marzo de 2022, integrada por los magistrados, Manuel R. Herrera Carbuccia, juez que preside, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

4.El magistrado Anselmo Alejandro Bello F., no firma la presente decisión, por haberse deliberado y fallado durante su período de vacaciones.

II. Antecedentes

5.En fecha 8 de abril de 2014, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) emitió la resolución de determinación núm. E-CEF1-000470-2014, remitiendo a la sociedad comercial Everfoods Dominicana, SRL., los resultados de la determinación practicada respecto del Impuesto sobre Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) de los períodos fiscales enero y mayo del año 2008, enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, noviembre y diciembre del año 2010, enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 2011, febrero, marzo, abril, mayo del año 2012 e Impuesto Sobre la Renta (ISR) de los períodos fiscales de los años 2009, 2010 y 2011; la cual no conforme, interpuso recurso de reconsideración siendo declarado inadmisible por extemporáneo mediante resolución núm. 663-2014, de fecha 14 de julio de 2014.

6.No conforme con la referida resolución de reconsideración, la parte hoy recurrente interpuso recurso Contencioso-Tributario, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones Contencioso-Tributario, la sentencia núm. 00382-2016, de fecha 26 de septiembre de 2016, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA inadmisible el presente Recurso Contencioso-Tributario interpuesto por EVERFOODS DOMINICANA, S.R.L., en fecha 22 de septiembre del año 2014, contra la Resolución de Reconsideración No. 663-2014, de fecha 14 de julio de 2017, emitida por la Dirección General de Impuesto Internos (DGII), por violación a las formalidades procesales establecidas en los artículos 5 de la Ley No. 13-07, 57 y 139 del Código Tributario (Ley No. 11-92). SEGUNDO: DECLARA el proceso libre de costas. TERCERO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente EVERFOODS DOMINICANA, S.R.L., a la parte recurrida Dirección General de Impuestos Internos (DGII), y al Procurador General Administrativo.

CUARTO: ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Superior Administrativo. (sic).

III. Medio de casación

7.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: “Único medio: Omisión de estatuir, falta de motivos, falta de base legal, violación al derecho de defensa”. (sic).

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.

V. Sobre la solicitud de defecto

8.Mediante instancia depositada en la secretaria general de la Suprema Corte de Justicia en fecha 3 de enero de 2019, la parte recurrente sociedad comercial Everfoods Dominicana, SRL, solicitó lo siguiente: I. Que se pronuncie el defecto en el recurso de casación de la parte recurrida, Dirección General de Impuestos Internos (DGII), por no haber notificado en el plazo que establece la ley su memorial de defensa, de acuerdo a lo establecido por los artículos 8, 9 y II de la Ley No. 3726 sobre Procedimiento de Casación. II. Que esta honorable Suprema Corte de Justicia proceda conforme a lo establecido en el artículo 11 de la Ley No. 3726 sobre Procedimiento de Casación y se remita el presente expediente al Procurador General de la República.

9.Cabe señalar que, aun cuando lo usual es que esta sala se refiera a las solicitudes de defecto de forma administrativa mediante resolución emitida previo a la fijación de la audiencia para el conocimiento del recurso de casación, en la especie, a pesar de haber sido fijada y celebrada la audiencia de fecha 9 de marzo de 2022, dicho trámite procesal no fue agotado, motivo por el que esta corte de casación procederá, previo al conocimiento del fondo del presente recurso, a dar respuesta a la instancia descrita en el considerando anterior.

10.El artículo 8 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación expresa que, en el término de quince días, contados desde la fecha del emplazamiento, el recurrido producirá un memorial de defensa el cual será notificado al abogado constituido por el recurrente por acto de alguacil que deberá contener constitución de abogado y los mismos requisitos sobre elección de domicilio señalados para el recurrente en el artículo 6

11.Si en el plazo de 15 días francos contados desde la fecha del acto de emplazamiento la parte recurrida no cumple con una de las actuaciones descritas en el párrafo anterior, el artículo 9 de la misma norma faculta a la parte recurrente a solicitar el defecto en su contra, al disponer lo siguiente: Si el recurrido no constituye abogado por acto separado o no produce y notifica su memorial de defensa en el plazo que se indica en el artículo 8, el recurrente podrá pedir por instancia dirigida a la Suprema Corte de Justicia, que el recurrido se considere en defecto, y que se proceda con arreglo a lo que dispone el artículo 11.

12.Del contexto de la disposición legal citada, resulta que el defecto del recurrido en casación podrá pronunciarse en el caso de producirse cualquiera de los dos eventos establecidos en el texto transcrito anteriormente, es decir, la ausencia de la notificación del memorial de defensa al recurrente por parte del recurrido o la falta de constitución de abogado de este último.

13.Sin embargo, es preciso ponderar que en el caso concreto es parte recurrida un órgano administrativo del Estado, el cual, conforme dispone el artículo 166 de la Carta Sustantiva, estará representado permanentemente ante la jurisdicción contencioso-administrativa por el Procurador General Administrativo y por los abogados que tenga a bien designar. De esto se infiere una diferencia de trato procesal en beneficio de los Poderes Públicos con respecto de los particulares, que se concreta en que las instituciones estatales podrán ser representadas por el Ministerio Público adscrito al tribunal que conozca del asunto, en los casos en que los representantes o mandatarios no comparecieran.

14.El artículo 6 de la Ley núm. 1486-38, sobre Representación del Estado en los Actos Jurídicos, indica: si el Estado no compareciera en alguna instancia por medio de sus representantes legales o el de los mandatarios instituidos por éstos, el funcionario que ejerza el ministerio público ante el tribunal que conozca del asunto podrá asumir, de pleno derecho, esa representación ad litem, pudiendo constituirse hasta en la audiencia misma en los casos en que la ley impone la comparecencia por ministerio de abogado, y sin la necesidad de ratificar por acto posterior esa constitución. Si habiendo comparecido, el Estado no concluye por medio de sus representantes legales o el de los mandatarios instituidos por éstos, el dicho funcionario del ministerio público está facultado para suplir esas conclusiones, y proceder en los demás como mandatario ad litem del Estado; norma legal que, tal y como se verifica del contenido del citado artículo 166 de nuestra Carta Magna, tiene anclaje constitucional, superando de ese modo el test de constitucionalidad de oficio que debe realizar todo juzgador antes de aplicar una norma infra constitucional. Todo en vista de la facultad de control difuso conforme al artículo 188 de nuestra Ley Fundamental.

15.En ese sentido, para el caso de la materia contenciosa administrativa, que es el que nos ocupa, el párrafo II del artículo 60, de la Ley núm. 1494-47, que instituye dicha jurisdicción, agregado por la Ley núm. 3835-54, en lo referente al proceso de casación en esta materia, dispone: El secretario de la Suprema Corte de Justicia remitirá copia del memorial del recurso de casación al Procurador General Administrativo y le avisará el día que haya sido fijado para la celebración de la audiencia, a fin de que en ella el referido funcionario presente sus conclusiones, en representaciones de los organismos administrativos, norma que igualmente constituye el desarrollo de principios constitucionales en lo relativo a la imposibilidad de tomar defecto contra el Estado en caso de la no comparecencia de sus representantes.

16.Es importante destacar que, aunque el artículo 60, mencionado precedentemente establece que el Procurador General Administrativo representará los intereses del Estado ante la Suprema Corte de Justicia, resulta pertinente apuntar lo siguiente: a) con posterioridad al año 1954, que fue el momento de promulgación de la referida ley, intervino la Constitución vigente, la cual, en principio y salvo casos de necesidad organizativa del Ministerio Público, en su artículo 166 restringe el ámbito de actuación del Procurador General Administrativo al caso jurídico que se presenta por ante el Tribunal Superior Administrativo; b) la Ley núm. 133-11 de fecha 7 de junio del año 2011, Orgánica del Ministerio Público, en su artículo 30, numeral 3 establece que corresponde al Procurador General de la República la representación exclusiva del Ministerio Público ante la Suprema Corte de Justicia; y c) si se vincula lo anterior con los principios de indivisibilidad y jerarquía como ejes reguladores de dicho órgano del sistema de justicia dominicano, así como a la regla prevista en los numerales 9 y 15 del

artículo 26 del mismo instrumento legal, según los cuales corresponde al representante del Ministerio Público adscrito al tribunal en donde están sucediendo las actuaciones, la representación de los intereses del Estado, dicha situación, interpretada sistemáticamente tiene como conclusión necesaria que por ante esta Suprema Corte de Justicia corresponderá al Procurador General de la República o uno de adjuntos, la representación de los intereses de los Poderes Públicos.

17.El pronunciamiento del defecto tiene por efecto privar al recurrido de presentar memorial de defensa, documentos y conclusiones en audiencia, sin embargo, conforme con las normativas citadas, el Estado, cuando es puesto en causa a través de una institución pública, no produce defecto, puesto que se encuentra permanentemente representado en justicia, ya sea por el Procurador General Administrativo ante los jueces del fondo, es decir, ante el Tribunal Superior Administrativo o por el Procurador General de la República en este caso, de la casación. En este punto es preciso señalar que, conforme con el procedimiento de casación en materia ordinaria (civil), supletorio en la materia contencioso-administrativa, para que el expediente se encuentre en estado de fallo resulta imprescindible la emisión de dictamen del Procurador General de la República, situación que resta importancia práctica a cualquier hipótesis de un defecto contra la administración pública.

18.En la especie la defensa del órgano público en cuestión fue acometida por la Procuraduría General de la República según el dictamen señalado más arriba, con lo que se cumplen los textos legales mencionados precedentemente.

19.En consonancia con las consideraciones anteriores, se rechaza la solicitud de defecto de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de esta decisión y se procede al examen de los medios de casación que fundamentan el presente recurso.

20.Para apuntalar su único medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo declaró inadmisible el recurso Contencioso-Tributario fundamentado en que resultaba ser extemporáneo al tenor del artículo 57 y 139 del Código Tributario, no estatuyendo sobre los argumentos y pruebas aportadas al proceso, las cuales evidenciaban una violación al debido proceso administrativo, puesto que la resolución de determinación fue emitida antes de que se iniciara el procedimiento establecido en la Norma 02-10, lo que evidencia una violación al derecho de defensa de la hoy recurrente.

21.Continúa alegando la parte recurrente, que el plazo para recurrir en reconsideración no había caducado, puesto que el recurso fue interpuesto el mismo día que vencía el plazo para el depósito del escrito de descargo en el procedimiento de determinación; que el tribunal a quo debió sustentar la inadmisibilidad del recurso en un acto válido de notificación, toda vez que el supuesto acto de notificación no fue depositado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) por ante los jueces del fondo, parte a la que le correspondía la carga de la prueba; que el tribunal a quo al llegar a la conclusión de que el plazo para recurrir en reconsideración estaba vencido, sin prueba para ellos, incurrió en una falta de base legal.

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

“ I) Que tal como se ha escrito en la parte más arriba de esta decisión, observamos que la Procuraduría General Administrativa y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), plantearon la inadmisibilidad del recurso, en razón de que el recurrente violó las disposiciones del artículo 57 de la Ley 11-92 (Código Tributario) V) Que

tal y como se ha evidenciado en el contenido de los artículos precitados, la parte recurrente debió agotar el procedimiento administrativo en el plazo establecido en la ley, el cual tiene un plazo para su interposición de 20 días siguientes a la de la fecha de recepción de la notificación de dicha decisión que se considere injusta; que en la Resolución de Reconsideración No. 663-2014, objeto de este recurso, se declaró el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa recurrente, extemporáneo, por lo que este Tribunal ha podido comprobar que efectivamente, tal y como lo plantea la DGII y el Procurador General Administrativo, el Recurso Contencioso-Tributario interpuesto por la recurrente EVERFOODS DOMINICANA, S.R.L., es extemporáneo al tenor de los artículos 57 y 139 del Código Tributario (Ley No. 11-92) y artículo 5 de la ley 13-07 VII) Este tribunal es de criterio que las disposiciones en cuanto al plazo para interponer un recurso, así como los procedimientos en sede administrativa son de orden público y de interpretación estricta y por tanto los recurrentes están obligados a cumplirlos para la interposición de sus recursos, pues tales requisitos son fundamentales para la admisibilidad o no del mismo IX) La doctrina reconoce y la jurisprudencia ha consagrado el principio legal que establece que: "La violación de una o más formalidades legales origina implícitamente un fin de no recibir o medio de inadmisión". Que como consecuencia de lo anterior el Tribunal entiende que no procede conocer ni examinar el recurso, ni los argumentos expuestos por el recurrente, ya que tales alegatos son cuestiones de fondo que sólo procede ponderar cuando el recurso es admitido en la forma. En tal virtud este Tribunal declara inadmisible por extemporáneo el recurso interpuesto por el recurrente, EVERFOODS DOMINICANA, S.R.L., contra la Resolución de Reconsideración No. 663-2014, de fecha 14 de julio de 2014, Dirección General de Impuesto Internos (DGII), por violación a las formalidades procesales establecidas en los artículos 57 y 139 del Código Tributario (Ley No. 11-92) y el artículo 5 de la ley No. 13-07." (sic).

23.El artículo 57 del Código Tributario dispone que los contribuyentes u obligados que consideren incorrecta o injusta la estimación de oficio que se hiciese de sus rentas y del impuesto o de los ajustes que les sean practicados a sus declaraciones o que no estuvieren de acuerdo con la determinación de cualquier otro impuesto, podrán solicitar a la Administración Tributaria que reconsidere su decisión. Esta solicitud deberá hacerse por escrito dentro de los veinte (20) días siguientes al de la fecha de recepción de la notificación de dicha decisión y deberá contener los alegatos y documentación en que el contribuyente fundamente sus pretensiones. En los casos en que el Recurso haya sido incoado, la Administración podrá conceder un plazo no mayor de treinta (30) días para la ampliación del mismo.

24.Como presupuesto jurídico de lo que más adelante se dirá, resulta necesario dejar por sentado que el texto antes transcrito contenido en el mencionado artículo 57 del Código Tributario, que trata sobre el recurso de reconsideración y el plazo para su interposición, tiene aplicación en el procedimiento en sede administrativa, es decir, antes de que sean apoderados los tribunales del orden judicial, por lo que el plazo dispuesto para su interposición no afecta el plazo de interposición del recurso Contencioso-Tributario. Es decir, una situación sería que el recurso administrativo de reconsideración haya sido interpuesto de manera tardía y otra muy diferente es que el recurso Contencioso-Administrativo haya sido interpuesto fuera del plazo previsto por la ley. El primer caso no tendrá como efecto provocar la inadmisión de la vía judicial contenciosa administrativa, mientras que en el segundo caso sí procede la referida inadmisión.

25.Lo anterior tiene como consecuencia que, cuando la administración tributaria haya declarado tardío el recurso de reconsideración, la labor del juez contencioso-tributario se contrae a verificar si lo constatado por dicha administración es correcto o no, es decir, si el contribuyente recurrió en reconsideración fuera del plazo legal o no. Si el recurso de reconsideración fue incoado de manera tardía, los jueces deben rechazar al fondo el recurso Contencioso-Tributario, no declararlo inadmisible, mientras que en caso contrario deben acogerlo en

cuanto al fondo y ordenar a la DGII que proceda a conocer el recurso de reconsideración. Ello en vista de que a los tribunales les está prohibido determinar impuestos según el artículo 65 del Código Tributario.

26.La norma que regula el plazo para la interposición del recurso Contencioso-Tributario es el artículo 144 de la Ley núm. 11-92 (Código Tributario), el cual reza: el plazo para recurrir por ante el Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo, será de treinta (30) días a contar del día en que el recurrente reciba la notificación del acto recurrido, o del día de publicación oficial del acto recurrido por la autoridad de que haya emanado o del día de expiración de los plazos fijados si se tratare de un recurso por retardación o silencio de la Administración

27.Del análisis de la sentencia impugnada esta Tercera Sala ha podido verificar que el tribunal a quo ha incurrido en una incorrecta y contradictoria aplicación de la normativa relevante la caso, lo que a su vez deriva en una falta de base legal, toda vez que acogió un planteamiento de inadmisibilidad del recurso Contencioso-Tributario fundamentado en los artículos 57 y 139 del Código Tributario, así como el artículo 5 de la Ley núm. 13-07, que regulan los plazos para interponer el recurso administrativo de reconsideración y la vía contentenciosa tributaria, respectivamente.

28. Adicionalmente, del análisis del fallo atacado se verifica que no justifica de manera específica la inadmisibilidad del recurso Contencioso-Tributario contenida en su parte dispositiva, puesto que su motivación se refiere únicamente a lo tardío del plazo para incoar el recurso de reconsideración, lo cual coincide con la mención e importancia que le imprimen los jueces que lo dictaron al artículo 57 del Código Tributario, situación que denota confusión en torno a la decidido por el fallo objeto de casación y que provoca que la sentencia impugnada deba ser casada.

29.De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 20 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia que ha sido objeto de casación.

30.El párrafo III del artículo 176 del Código Tributario, establece que 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 resulta aplicable en la especie; de igual forma, en el párrafo V del referido artículo del Código Tributario, se establece que en materia contencioso tributaria no habrá condenación en costas, lo que aplica al caso.

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 sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 00382-2016, de fecha 26 de septiembre de 2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones Contencioso-Tributario, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto por ante la Tercera Sala del Tribunal Superior

Administrativo, en las mismas atribuciones.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia ,Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico.

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

César José García Lucas, Secretario General.

www.poderjudici