PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE MARZO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0228

Sentencia impugnada:Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 10 de abril de 2019.

Materia:Contencioso-Tributario.

Recurrente:Laboratorios Dr. Collado, SA.

Abogados:Licdos. Santiago Rodríguez Tejada, Ulises Morlas Pérez y Licda. Gina Pichardo Rodríguez.

Recurrido:Dirección General de Aduanas.

Juez ponente: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 R. Herrera Carbuccia, en funciones de presidente, 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 31 de marzo 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 Laboratorios Dr. Collado, SA., contra la sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00106, de fecha 10 de abril de 2019, dictada por la Segunda 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 23 de agosto de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Santiago Rodríguez Tejada, Gina Pichardo Rodríguez y Ulises Morlas Pérez, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 CED2 y CED3 con estudio profesional abierto en común en la oficina "Cabral & Díaz", ubicada en la ADD1 actuando como abogados constituidos de la sociedad comercial Laboratorios Dr. Collado, SA., RNC 101-00555-6, con su domicilio ubicado en la ADD2 representada por su presidente PER1 dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

2.Mediante dictamen de fecha 12 de enero de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, 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 2 de febrero de 2022, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

4.Mediante certificación de fecha 2 de febrero de 2022, el secretario general de la Suprema Corte de Justicia indicó lo siguiente: " en el expediente Núm. 001-033-2019-RECA-01200, contentivo de recurso de casación interpuesto en fecha veintitrés (23) del mes de agosto del año dos mil diecinueve (2019) por LABORATORIOS DR. COLLADO S.A., contra la sentencia número 0030-03-2019-SSEN-00106, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha diez (10) del mes de abril del año dos mil diecinueve (2019), no consta depósito de memorial de defensa, notificación de memorial de defensa y constitución de abogado de la recurrida, DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS" (sic).

5.El magistrado Manuel Alexis Read Ortiz, no firma la presente decisión, por haberse deliberado y fallado durante su período de vacaciones.

II. Antecedentes

6.La sociedad comercial Laboratorios Dr. Collado, SA. importó un conjunto de productos de belleza de la marca L'Oreal desde Los Estados Unidos de Norteamérica, los cuales fueron introducidos al país en fecha 18 de diciembre de 2014; que por ser estos productos de Los Estados Unidos de Norteamérica solicitaron la aplicación del trato arancelario preferencial, de acuerdo al Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA, solicitud que fue rechazada por la mercancía haber tenido un trasbordo en Panamá; producto de esto la sociedad comercial fue conminada a la pagar la suma de RD$2,999,516.40, mediante recibo núm. 20150109-0324, de fecha 9 de enero de 2015, incurriendo en un pago indebido de RD$96,352.27.

7. No conforme, la parte recurrente interpuso recurso contencioso tributario, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones contencioso tributario, la sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00106, de fecha 10 de abril de 2019, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA de oficio la INADMISIBILIDAD del presente Recurso Contencioso Tributario en

Reembolso de Aranceles, por violación al procedimiento establecido en el artículo 334 del Código Tributario. SEGUNDO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la recurrente LABORATORIOS DR. COLLADO S. A., a la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA), y al Procurador General Administrativo. TERCERO: ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo. (sic).

III. Medios de casación

8.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "Primer medio: Violación al carácter facultativo de los recursos administrativos previsto por el artículo 51 de la Ley 107-13. Sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. Violación a la tutela judicial efectiva. Segundo medio: Violación al derecho de defensa y al principio de contradicción, invocación de una excepción de oficio sin dar lo oportunidad al demandante de formular sus medios de defensa. Tercer medio: Falta de base legal y ausencia de motivación de la sentencia. Violación al artículo 141 del Código de Procedimiento Civil." (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

9.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.

10.Para apuntalar su primer medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en esencia, que la sentencia impugnada se enmarca en el contexto de restricción innecesaria a la tutela judicial efectiva, debido a la constitucionalización de los procesos que impregnaba todo el ordenamiento jurídico que imponía la necesidad el agotamiento previo de la vía administrativa; sin embargo, esto último quedó derogado, de manera principal por aplicación del artículo 4 de la Ley núm. 13-07, y luego de manera definitiva por el artículo 51 de la Ley núm. 107-13, ambas vigentes al momento de la emisión de la sentencia impugnada, incurriendo el tribunal a quo en un error al declarar inadmisible la acción bajo el entendido de que era necesario agotar previamente el proceso por la vía administrativa, lo que contraviene con la tutela judicial efectiva y el carácter potestativo reconocido por el artículo 51 de la Ley núm. 107-13.

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

" 12. En ese orden de ideas, se solicita al tribunal la aplicación del trato arancelario preferencial a las mercancías importadas por LABORATORIOS DR. COLLADO S. A., originarias de un país parte del DR-CAFTA, y en consecuencia ordenar a favor de la recurrente el reembolso de la suma de RD$1,568,111.92, correspondiente a los aranceles pagados indebidamente16. Que el procedimiento al cual hacen referencia los artículos anteriormente citados, inicia con la reclamación ante la administración del reembolso, la cual una vez constatado el error o el pago en exceso de tributos, debe ordenar o rechazar la solicitud; 17. Que en vista de que la recurrente no demostró que haya reclamado el reembolso de tributos ante la administración y que esta última

haya rechazado su solicitud, lo que a entender de este plenario constituye un vicio procesal que lo hace pasible de ser inadmisible; 18. 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", por lo que se declara inadmisible el recurso contencioso tributario interpuesto por LABORATORIOS DR. COLLADO S. A., en fecha 27/03/2015, contra la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA)" (sic).

12.La acción en reembolso nace como consecuencia del derecho que tiene el contribuyente de reclamar a la Administración la devolución o restitución de todo pago indebido, invirtiendo el rol tradicional de los sujetos de la relación jurídica tributaria pues pone a la Administración en la condición de sujeto pasivo u obligado frente al contribuyente. Para la devolución de dichos pagos, el legislador ha establecido una tutela diferenciada para este tipo de reclamación expresamente contemplada por los artículos 68 y 141 del Código Tributario, de cuyo estudio combinado se desprende que el pago indebido o excesivo de impuestos dará lugar al procedimiento administrativo de reembolso por ante la Administración Tributaria y en caso de que el contribuyente no se sintiere satisfecho en sus pretensiones queda habilitado para incoar la acción en repetición o reembolso ante la jurisdicción contencioso-tributaria.

13.El artículo 4 de la Ley núm. 13-07 dispone que el agotamiento de la vía administrativa será facultativo para la interposición de los recursos, contencioso administrativo y contencioso tributario, contra los actos administrativos dictados por los órganos y entidades de la administración pública, excepto en materia de servicio civil y carrera administrativa.

14.Señala el artículo 51 de la Ley núm. 107-13 prevé que los recursos administrativos tendrán carácter optativo para las personas, quienes a su opción, podrán interponerlos o acudir directamente a la vía contenciosa administrativa. La elección de la vía jurisdiccional hará perder la administrativa, pero la interposición del recurso administrativo no impedirá desistir del mismo en cualquier estado a fin de promover la vía contenciosa, ni impedirá que se interponga el recurso contencioso administrativo una vez resuelto el recurso administrativo o transcurrido el plazo para decidir.

15.Resulta importante señalar que las vías o recursos administrativos a que se refieren los artículos 47 y siguientes de la Ley núm. 107-13, no están limitadas o restringidas a los expresamente consignados en esas disposiciones (recursos de reconsideración y jerárquico), sino que incluyen cualquier vía de impugnación por ante la administración para restar efectos jurídicos a sus decisiones, tal y como sería el recurso de oposición ante el ejecutor tributario establecido en los textos anteriormente transcritos.

16.De acuerdo con lo previsto en el artículo 4 numeral 17 de la Ley núm. 107-13, que trata sobre el derecho fundamental a la buena administración y derechos de las personas en sus relaciones con la administración pública, se reconoce el derecho que tienen los ciudadanos a una tutela judicial efectiva interponiendo recursos ante la autoridad judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa.

17.Sin perjuicio de lo anterior, esta Tercera Sala ha sido de criterio que la llave de acceso a la jurisdicción administrativa no es únicamente la existencia de un acto administrativo como categoría dogmático del derecho público, que es lo que se conoce como la dimensión objetiva del contencioso administrativo, sino también que dicho orden jurisdiccional debe dar respuesta de las pretensiones que hacen los ciudadanos derivadas de sus relaciones con la administración, en la que se reclamen derechos o intereses legítimos o situaciones jurídicas

(dimensión subjetiva). Esto último en ausencia de acto administrativo formal.

18.Lo dicho anteriormente tiene su razón de ser en el carácter expansivo del ámbito de aplicación del Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva establecido en el artículo 69 de la Constitución, el cual impone a los tribunales del orden judicial para conocer de las pretensiones realizadas por los particulares en procura de sus derechos e intereses legítimos, así como de las situaciones jurídicas en las cuales se encuentren involucrados con la administración pública. Ayuda también a esta pre-comprensión que el artículo 139 de la Constitución amplía el control de la legalidad a cargo de los tribunales con respecto a toda actividad administrativa y no únicamente en relación al acto administrativo como categoría dogmática del derecho administrativo.

19.Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que, al declarar inadmisible la acción en repetición o reembolso del pago indebido incoada por la parte recurrente bajo el criterio de que para ejercer esta acción jurisdiccional el contribuyente interesado debió agotar previamente la vía administrativa de solicitud de reembolso, el tribunal a quo dictó una sentencia que vulnera la tutela judicial efectiva y las disposiciones del artículo 51 de la Ley núm. 107-13, puesto que, el contribuyente podía accionar tanto por la vía administrativa como en la jurisdiccional, para reclamar a la Administración el reembolso de un pago indebido o en exceso, garantizándose con esto la tutela judicial efectiva que le asiste.

20.Que adicionalmente y sin perjuicio de lo antes expuesto, una interpretación favorable a los derechos fundamentales relativos al acceso a la jurisdicción (principio pro-actione como concreción del principio pro-homine) tendrá, de igual manera, como efecto que se adopte una solución que haga operativo el ámbito de aplicación material de un derecho fundamental como es el derecho a una justicia accesible y oportuna previsto en el artículo 69.1 de la Constitución. Que lo anterior implica que frente a una disposición como la del artículo 68 del Código Tributario, dicho principio de favorabilidad obliga a los jueces a interpretar que los afectados podrán incoar directamente una acción ante jueces del orden judicial sin que necesariamente tengan que acudir a la sede administrativa previamente, por lo que al no actuar de ese modo los jueces del fondo han incurrido en el vicio denunciado por la recurrente, razón por la que procede acoger el presente recurso de casación.

21.Dada la naturaleza de la decisión asumida por esta Tercera Sala no procede ponderar los demás argumentos planteados por la parte recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente, por un asunto de naturaleza lógica, todos los aspectos de fondo presentados por las partes.

22.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.

23.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.

V. 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. 0030-03-2019-SSEN-00106, de fecha 10 de abril de 2019, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones contencioso tributario, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en las mismas atribuciones.

Firmado: 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, 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.

www.poderjudici