SENTENCIA DEL 31 DE MARZO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0242

Sentencia impugnada:Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 19 de febrero de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogados:Dres. Héctor López Rodríguez y Teófilo E. Regús Comas.

Recurrido:Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

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 PER2 contra la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00096, de fecha 19 de febrero de 2021, dictada por la Tercera 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 29 de marzo de 2021, en el

centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Dres. Héctor López Rodríguez y Teófilo E. Regús Comas, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 con estudio profesional abierto en común, en la ADD1 actuando como abogados constituidos de PER2 dominicana, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 del mismo domicilio de sus abogados.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 22 de abril de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y Consejo del Poder Judicial, suscrito por Lcdos. Yefri Pérez Garabito, Adonis L. Recio Pérez y Ubaldo Trinidad Cordero, poseedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED4 CED5 y CED6 con estudio profesional, abierto en común, en la consultoría jurídica de su representada, Dirección General de Impuestos Internos (DGII), ente de derecho público con personalidad jurídica propia, con domicilio en la ADD2 debidamente representada por su director general Luis Valdez Veras, dominicano, portador cédula de identidad y electoral núm. CED7 del mismo domicilio de su representada.

3.Mediante dictamen de fecha 20 de enero de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente el recurso de casación.

4.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativo, en fecha 9 de febrero de 2022 integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Anselmo Alejandro Bello F. y Moisés A. Ferrer Landrón, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

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

II. Antecedentes

6.En fecha 20 de enero de 2017, la Dirección General Impuestos Internos (DGII), comunicó a PER3 el oficio RR-HH-RCE-No. 238, mediante el cual se le indica que ha sido suspendida 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; por lo que una vez 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 PER2

III. Hechos y actuaciones procesales

7.El recurso contencioso administrativo interpuesto por PER3 contra la Dirección General Impuestos Internos (DGII), fue decidido mediante sentencia núm. 0030-03-2018-SSEN-00310, de fecha 28 de septiembre de 2018, por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA regular y válido en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo interpuesto

por la señora PER2 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 H8manos 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 PER2 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).

8.La decisión antes transcrita fue recurrida en casación por PER3 y siendo decidido mediante sentencia núm. 033-2020-SSEN-00879, de fecha 16 de diciembre de 2020, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, que casó la sentencia por incumplir con el debido proceso administrativo en el ámbito competencial de PER4 en consonancia con el Reglamento de Relaciones Laborales de la Administración Pública y la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, puesto que realizó una mención genérica que no permitía 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.

9.Para conocer nuevamente el proceso fue apoderada la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, dictando esta última la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00096, de fecha 19 de febrero de 2021, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: Declara regular y válido en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo incoado por la señora PER5 PER6 en contra del oficio núm. RR HH-RCE-No. 1458, de fecha 29 de mayo de 2017, emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII) y los señores PER7 y PER8 por haber sido interpuesto conforme a los requisitos de las leyes aplicables a la materia. SEGUNDO: En cuanto al fondo, rechaza el referido recurso contencioso, por las motivaciones de hecho y derecho previamente expuestas. TERCERO: Declara el presente proceso libre de costas. CUARTO: Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

IV. Medio de casación

10.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: “Único medio: Violación por falsa o errónea interpretación del artículo 87 de la ley 41/08 sobre Función Pública y del artículo 110 del Reglamento sobre las Relaciones Laborales de la Administración Pública, dictado mediante decreto número 523/09, violación del numeral 10 del artículo 69 de la Constitución del Debido Proceso y Tutela Judicial Efectiva” (sic).

V. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

11.La Ley núm. 25-91, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, modificada por la Ley núm. 156-97, dispone en su artículo 15, lo siguiente: En los casos de Recurso de Casación las diferentes Cámaras que componen la Suprema Corte de Justicia, tendrán facultad de conocer el primer recurso de casación sobre cualquier punto. Sin embargo, cuando se trate de un segundo Recurso de Casación relacionado con el mismo punto, será competencia de las cámaras reunidas de la Suprema Corte de Justicia, o sea, de la Suprema Corte de Justicia en pleno, el conocimiento de los mismos.

12.Es oportuno hacer un recuento del fundamento jurídico de las decisiones emitidas tanto por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, como por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, para verificar si estamos en presencia de un segundo recurso de casación sobre mismo punto.

13.La sentencia núm. 033-2020-SSEN-00879, de fecha 16 de diciembre de 2020, dictada por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, dispuso la casación de la sentencia impugnada sobre la base siguiente: () 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 PER2
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 PER2 c) PER2 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 PER9 y no la señora PER10 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 PER10 a requerimiento de la Gerencia de Recursos Humanos, cuyos resultados fueron remitidos al señor PER11 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 PER10 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.

14.Como fundamento de la decisión que actualmente se impugna, la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, indicó lo siguiente: 30. Que, del estudio de las pruebas aportadas al proceso, se ha evidenciado lo siguiente: a) que la presente controversia se originó producto de una denuncia interna ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII); b) que la DGII dirigió dicha denuncia al Departamento de Control Interno, para lo cual se designó a la señora PER10 encargada de este departamento, para realizar las investigaciones de lugar, quien en fecha 29/03/2017 emitió las recomendaciones previamente descritas, las cuales fueron comunicadas al Departamento de Recursos Humanos; c) que el Gerente de Recurso Humanos de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), en fecha 29/05/2017, procedió a desvincular a la recurrente. 31. De lo anterior, este tribunal ha verificado que no obstante la recurrente pretender la nulidad del oficio núm. RR HH-RCE-No. 1458, de fecha 29 de mayo de 2017, emitido por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), contentivo de desvinculación, no ha demostrado que el referido acto haya sido emanado por una autoridad que no cuenta con competencia para ello, y es que la señora PER2 era empleada de la DGII, quien recibió la denuncia interna, administración pública que tiene facultad para atribuir las investigaciones a cualquier otro funcionario o departamento de la administración pública, en este caso, observamos que dirigió la investigación al Departamento de Control Interno, por ser el competente para la verificación y evaluación de los controles internos y procedimientos de las diferentes Unidades Administrativas de la Dirección General. Vigilar la aplicación oportuna de las medidas y recomendaciones, derivadas de las auditorías o revisiones practicadas. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de esta Dirección General y darles seguimiento, departamento que a su vez envió los resultados de las investigaciones a la jurisdicción de recurso humanos, lo cual no se traduce en una incompetencia de un órgano administrativo que dicta un acto que corresponde a otro órgano, aun siendo de la misma administración, tampoco se evidencia que el órgano autor de! acto invade la esfera de atribuciones de otra administración pública, e incluso cuando se invade la de órganos ajenos a la Administración y el Poder Ejecutivo, máxime, que sí existiera dichas irregularidades, la inobservancia de las formas o los tramites procedimentales constituye, desde luego una irregularidad, pero esta solo llega a los grados de invalidez, cuando no se cumple o logra la finalidad objetiva a que está destinado, o bien cuando la omisión de las formalidades de tal naturaleza, que ejerce una influencia determinada sobre el contenido del acto administrativo adoptado, lo cual permite aclarar suficientemente la idea de la supremacía del acto sobre su apariencia formal. 32. En esa línea de ideas, ante el hecho de que en la especie se trató de una desvinculación debido a faltas de tercer grado, por lo que independientemente de lo denunciado por la recurrente, -lo cual, como se indicó en la consideración anterior no fue constatado por el tribunal- estas faltas tienen como fin la desvinculación por parte de la administración pública al administrado. Motivos estos por los cuales, esta Sala entiende que no existe violación al debido proceso y, en consecuencia, se rechaza el recurso contencioso administrativo puesto a nuestra consideración (sic).

15.Es preciso señalar que, lo que determina de forma inequívoca la competencia de las Salas Reunidas de esta Suprema Corte de Justicia – o de esta Tercera Sala- es que se haya verificado un segundo recurso de casación

sobre el mismo punto con respecto al primero, lo que implica analizar la motivación dada por la esta Tercera Sala al momento de casar la decisión de que se trate, así como la motivación dispensada por la Corte de envío, para culminar relacionando todo ello con el medio de casación en el segundo recurso de casación.

16.En ese sentido, la parte hoy recurrente, al interponer el recurso de casación en esta ocasión contra la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00096, de fecha 19 de febrero de 2021, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, expuso como único medio de casación, en esencia, que el tribunal a quo incurrió en una errónea interpretación de las disposiciones del artículo 110 del Reglamento así como de los previsto en el artículo 87 de la Ley núm. 41-08; que el tribunal a quo entendió que no se violentó el debido proceso por el hecho de que el informe de investigación que sirvió de fundamento para la desvinculación fue hecho por PER10 encargada de control interno de dicho organismo, actuación esta que es contraria al artículo 110 del Reglamento puesto que dicha laborar debía ser realizada por el superior jerárquico, situación que genera la nulidad el procedimiento conforme lo previsto en el artículo 87 de la Ley núm. 41-08; que al evaluar el tribunal a quo el accionar del órgano de la administración perdió de vista lo consagrado en las disposiciones legales denunciadas ya que la sentencia impugnada es contraria a las disposiciones legales y constitucionales ya que indica que como la recurrente era empleada de dicha institución esta situación habilitaba a un funcionario de ese organismo distinto del superior jerárquico de la exponente a realizar un informe del proceso que concluyó con su destitución.

17.De lo anteriormente expuesto se infiere el hecho de que el primer recurso de casación interpuesto fue acogido por esta Tercera Sala y motivado en el sentido de que los jueces del fondo no observaron el debido proceso administrativo para la desvinculación de la hoy recurrente, específicamente el ámbito competencial de las actuaciones de PER10 en consonancia con las disposiciones del artículo 110 del Reglamento de Relaciones Laborales así como las disposiciones de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, asimismo se advierte que en el segundo recurso de casación se somete nuevamente al contradictorio como punto principal, evaluar la competencia de un funcionario actuante en el proceso disciplinario llevado contra la hoy recurrente.

18.En vista de que se encuentra ante un mismo punto de derecho objeto de un segundo recurso de casación, procede que esta Tercera Sala se declare incompetente para conocer del presente recurso, y remita dicho expediente al órgano de esta Suprema Corte de Justicia designado por la ley como competente para su instrucción y fallo.

19.De acuerdo con lo que establece el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en ese aspecto, en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas, lo que aplica en la especie.

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

FALLA

PRIMERO: Declara la INCOMPETENCIA de esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia para conocer el

recurso de casación interpuesto por PER2 contra la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00096, de fecha 19 de febrero de 2021, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo, por tratarse del mismo punto de casación.

SEGUNDO: Envía el expediente ante las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia para su instrucción y fallo.

TERCERO: Dispone que la presente decisión sea comunicada a las partes.

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 dada 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