REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02225
Recurrente: PER1
Recurrido: Lotería Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa
SCJ-TS-24-1452

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 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 **30 de agosto de 2024**, años 181° de la Independencia y 161° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por PER1

contra la sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-00478, de fecha 9 de agosto de 2022, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02225
Recurrente: PER1
Recurrido: Lotería Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 24 de octubre de 2022, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Dr. de Jesús Tolentino Silverio, actuando como abogado constituido de PER3

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la Lotería Nacional, mediante memorial depositado en fecha 25 de noviembre de 2022 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. Enrique F. Castro Sarda y Bayron Fontana Espino.

3. De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada por el Procurador General Administrativo, Dr. Víctor L. Rodríguez, mediante memorial de fecha 22 de noviembre de 2022.

4. Mediante dictamen de fecha 12 de octubre de 2023, suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

5. El recurso de casación que nos ocupa fue depositado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación, sin embargo, aplican las disposiciones del artículo 93

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02225
Recurrente: PER1
Recurrido: Lotería Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

que establecen: *…queda suprimida la obligación … de celebración de audiencias, si todavía no… se ha convocado a las partes a audiencia, respecto de los recursos de casación en curso, considerándose que tales expedientes estarán en estado de fallo cuando se encuentren en condiciones de fijación de audiencia bajo el viejo régimen del procedimiento de casación.*

II. Antecedentes

6. En fecha 10 de diciembre de 2020, el señor PER1 ingresó a laborar en la Lotería Nacional como abogado, devengando un salario mensual de RD$55,000.00.

7. Mediante acción de personal de fecha 30 de junio de 2021 la directora de recursos humanos de la Lotería Nacional ordenó la desvinculación del señor PER4 quien, no conforme con la decisión de la administración, interpuso un recurso contencioso administrativo dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-00478, de fecha 9 de agosto de 2022, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** Acoge el medio de inadmisión planteado por la parte recurrida LOTERIA NACIONAL, al que se adhirió el Procurador General Administrativo y, en consecuencia, DECLARA INADMISIBLE el Recurso Contencioso Administrativo, incoado en fecha 03 de junio del 2021, por el señor PER5 por haber sido interpuesto en inobservancia a lo establecido en el artículo 5 de la Ley Núm. 13-07 del 5 de

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02225
Recurrente: PER1
Recurrido: Lotería Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

febrero del 2007. **SEGUNDO:** DECLARA el proceso libre de costas. **TERCERO:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, señor PER5 a las partes recurridas LOTERIA NACIONAL, así como al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO. **CUARTO:** 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:** Falta de ponderación de las pruebas escritas. Desnaturalización de los hechos. **Segundo medio:** Violación de una real tutela efectiva, por desconocer la obligación de la administración de aplicar el principio a una buena administración. **Tercer medio**: Violación a la ley respecto del pago de las costas" (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.

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02225
Recurrente: PER6
Recurrido: Lotería Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

V. Incidente
En cuanto a la excepción de inconstitucionalidad

10. Por el orden procesal del artículo 44 y siguientes de la Ley 834-78, antes de conocer el fondo de este recurso, es pertinente ponderar la excepción de inconstitucionalidad propuesta por la parte recurrente en su memorial de casación, en el que peticiona que sea declarada la inconstitucionalidad del artículo 60 párrafo V, referente a las costas y honorarios.

11. La inconstitucionalidad solicitada no fue decidida por los jueces del fondo, ni forma parte del contenido de los medios en que se funda el presente el recurso de casación, sino que se solicita ante esta Corte de Justicia a los fines de tomar una decisión sobre las costas que ante dicha jurisdicción.

12. De lo anterior se desprende que se está solicitando a esta Corte de Casación, por vía del control difuso de constitucionalidad, la anulación de una norma jurídica que deberá ser usada para tomar una decisión relacionada con el proceso en casación del cual ella está apoderado conforme con el artículo 188 de la Constitución, que faculta a todos los tribunales a proceder a dicho control.

13. De las motivaciones del indicado memorial de casación, esta Tercera Sala ha verificado que dicha parte no ha desarrollado argumentos para fundamentar su pretensión de inconstitucionalidad, limitándose únicamente

a solicitarlo en sus conclusiones. En ese sentido, ha sido reiterado por esta Corte de Casación, que como es requerido que los medios en que se apoya el recurso de casación sean desarrollados y sustentados de forma idónea, dicha exigencia se extiende a los planteamientos incidentales, pues no resulta suficiente indicar el objeto de la solicitud enunciada, sino que, además, debe ser argumentada en hecho y en derecho que constituyen la causa en que se fundamenta la pretensión que, en tal virtud al resultar imponderable esta solicitud, procede su rechazo, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente decisión.

14. Para apuntalar un aspecto del primer y un aspecto del segundo medio de casación, reunidos para su examen por su estrecha vinculación y resultar útil a la decisión que se adoptará, la parte recurrente alega, en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en los vicios denunciados al no tomar en cuenta que al ser la acción de personal de desvinculación un acto administrativo desfavorable debía cumplir con los elementos esenciales para su validez, no importa el tiempo que pase podría ser atacado. Por tanto, un acto administrativo desfavorable, como una desvinculación, debe cumplir con tres requisitos para ser válido: a) debe ser notificado a persona; b) debe estar debidamente motivado; c) debe contener el plazo que se tiene que recurrir y

el órgano donde debe recurrirse. Solo cumpliendo estos requisitos el acto administrativo será eficaz.

15. Para fundamentar su decisión de acoger el medio de inadmisión por extemporaneidad, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"MEDIOS DE INADMISIÓN 4. La parte recurrida, la LOTERIA NACIONAL solicitó que sea declarado inadmisible el presente recurso porque resulta evidente que el plazo para la interposición del recurso se encontraba ventajosamente vencido en violación al artículo 5 de la ley 13-07, pedimento al cual se adhirió el Procurador General Administrativo. 5. Al respecto, la parte recurrente solicitó que se rechace por improcedente mal fundada y carente de base legal 6. El artículo 44 de la Ley núm. 834 del 15 de julio de 1978, "constituye una inadmisibilidad todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisible en su demanda, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada". 7. Conforme al principio de legalidad de las formas "el tiempo, el lugar y la forma de los actos procesales deben ser los establecidos por la ley y por ende deben ser rigurosamente observados, que, al no ser ejecutados oportunamente, carecerán dichos actos de eficacia jurídica". Que dicho principio, ha sido consagrado por nuestra Suprema Corte de Justicia mediante sentencia número 16 de fecha 24 de agosto de 1990, cuando expresa que: "Las formalidades requeridas por la ley para interponer los recursos son sustanciales y no pueden ser sustituidas por otras, la inobservancia de estas se sanciona con la nulidad del recurso." 8. En ese mimo orden, el artículo 5 de la Ley núm. 13-07 de fecha 5 de febrero de 2007, sobre transición hacia el control de la actividad administrativa del Estado, dispone que: "el plazo para recurrir por ante el Tribunal Contencioso

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02225
Recurrente: PER1
Recurrido: Lotería Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Tributario y Administrativo, será de treinta (30) días a contar del día en que el recurrente reciba la notificación del acto recurrido...". 9. Dicho plazo, contenido en el precitado artículo 5 de la Ley núm. 13-07, conforme con el artículo 1033 del Código de Procedimiento Civil, de aplicación supletoria en esta materia, al tenor de la parte final del artículo 29 de la Ley núm. 1494 del 26 de julio de 1947, era concebido como un plazo franco, sujeto al aumento en razón de la distancia previsto en el citado texto. Adicionalmente, también tiene vigor la disposición relativa a que, si fuere feriado el último día del plazo, este será prorrogado hasta el día hábil siguiente[1]. 10. No obstante, el Tribunal Constitucional mediante la sentencia núm. TC/344/18 de fecha 4 de septiembre de 2018, dejó por sentado que: En este tenor, es preciso destacar, igualmente, que el art. 20, párrafo I de la Ley n°107-13, dispone que en los casos en que la ley especial no disponga otra cosa, se considerará que los plazos en el procedimiento administrativo serán hábiles, excluyéndose del cómputo, los sábados, domingos y feriados. En tal virtud, y como en la Ley 13-07 no dispone la naturaleza del plazo del recurso contencioso-administrativo, el Tribunal Constitucional interpretará que dicho plazo es de naturaleza hábil. 11. Es menester indicar que el artículo 62 de la Ley 41-08 sobre función pública establece: En todos los casos, las solicitudes de pagos de prestaciones económicas a los funcionarios y servidores públicos de estatuto simplificado, los titulares de los órganos o entidades de la administración pública tendrán un plazo de quince (15) días, contados a partir de que le sea comunicada la decisión que declare injustificado el despido, para tramitar el pago de las sumas a que se refiere el párrafo precedente. 12. En ese mismo orden el articulo Artículo 63 estipula: En todos los casos, los pagos de prestaciones económicas a los funcionarios y servidores públicos de estatuto simplificado serán efectuados por la administración en un plazo no mayor de 90 días a partir del inicio del trámite. 13. Conforme lo antes dicho luego del análisis de los documentos que conforman el expediente este tribunal ha verificado el recurrente fue desvinculado por acción de personal de fecha 10

de diciembre del 2020, que si bien es cierto la administración dispone de un plazo de 90 días para realizar el pago, no menos cierto es el que recurrente al interponer su recurso en fecha 03 de junio del 2022 lo hizo fuera de plazo, toda vez, que si contamos los 90 días que posee la administración para hacer efectivo dicho pago, más los 30 días, el último día hábil y franco, para la interposición del recurso sería el 25 de marzo del 2021, en esas atenciones al hacerlo el 03 de junio del 2022 ya habían transcurrido 435 días fuera del plazo fijado por la ley para la interposición del recurso, por lo que el mimo resulta ventajosamente vencido, en ese tenor procede acoger el medio propuesto, tal como se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión" (sic).

16. El punto litigioso en casación que es comprobar sí, como alega la parte hoy recurrente, el acto administrativo de desvinculación no cumplía con los requisitos para su eficacia y por tanto el recurso contencioso administrativo originalmente interpuesto se encontraba dentro de plazo.

17. En primer lugar, es importante dejar sentado que *cuando se trate de actos administrativos que por su naturaleza tengan un alcance o afectación especial con respecto de personas individuales fácilmente identificables, el punto de partida del inicio del plazo para su impugnación será la notificación a esas personas, mientras que si se tratase de una disposición de carácter general de aplicación a personas de difícil determinación o dirigidos abiertamente de forma indeterminada, el punto de partida será el de la publicación oficial*[1], tomando en cuenta que, al momento de interpretarse las normas en los procesos contenciosos administrativos,

[1]SCJ, Tercera Sala, sentencia núm. 373-2019, de 30 de agosto 2019. BJ. 1305.

siempre procede hacerlo tomando en cuenta el principio *In Dubio Pro Actione* el cual exige que *el juez administrativo escoja aquella norma que resulte más favorable para la apertura del recurso*, principio que a la vez tiene raíz en la disposición contenida en el artículo 74.4 de nuestra Constitución, según el cual, *para la aplicación de los derechos y garantías fundamentales, entre los que se encuentra el derecho al recurso, se debe interpretar en el sentido más favorable a la persona titular de dicho derecho*[2]. Lo indicado anteriormente tiene una especial relevancia para el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa en razón de que, tal como ha indicado la doctrina jurisprudencial comparada: "Las notificaciones defectuosas, en principio, no surten efectos[3]".

18. Respecto del plazo para interponer un recurso contencioso administrativo, la Ley núm. 13-07, en su artículo 5 dispone que *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...*

[2]Idem.
[3] SSTS, Sala 3ª de lo Contencioso Administrativo, de 7 de marzo 1997, Tribunal Supremo Español.

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02225
Recurrente: PER1
Recurrido: Lotería Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

19. Sobre la eficacia de los actos administrativos la Ley núm. 107-13, señala en su artículo 12, que *los actos administrativos que otorguen beneficios a las personas se entienden eficaces a partir de la fecha de su emisión.* ***La eficacia de los actos que afecten desfavorablemente a terceros requerirá la notificación a los interesados del texto íntegro de la resolución y la indicación de las vías y plazos para recurrirla****. La Administración deberá acreditar el intento diligente de notificación en el lugar indicado por el interesado antes de dar por cumplido este trámite...*

20. De los referidos textos de ley antes transcritos, esta Tercera Sala es de criterio que cuando se trate de actos administrativos desfavorables cuyos afectados son plenamente identificables, deberán ser notificados a estos últimos suministrando el texto íntegro del acto en cuestión, debiendo señalarse, además, las vías y plazos para recurrirlo. En ese sentido, la notificación de un acto desfavorable sin la referida indicación de las vías administrativas o judiciales que pueda invocar a su favor el afectado, no será válida para el cómputo de los plazos atinentes a la vía administrativa o judicial que se intentare, a menos que haya intervenido alguna subsanación de la referida irregularidad, la cual tendrá lugar cuando el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance del acto de que se trate, o interponga cualquier recurso que proceda en derecho.

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02225
Recurrente: PER1
Recurrido: Lotería Nacional
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

21. Por lo antes indicado, se verifica que el tribunal *a quo,* al estatuir en el sentido en que lo hizo, realizó una incorrecta interpretación y aplicación de la ley, pues debió de revisar que la notificación del acto administrativo de desvinculación, al ser un acto desfavorable, para ser eficaz debió ser realizado en cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 12 de la Ley núm. 107-13. Así las cosas, era imperativo cumplir con el mandato legal e indicar adicionalmente, junto al texto íntegro (motivado) de la mencionada desvinculación, la vía y el plazo para impugnar la actuación de que se trate administrativa o judicialmente, elementos que hubieran validado la referida notificación de la desvinculación en lo que se refiere al cómputo del plazo para interponer las vías judiciales contra la administración que produjo dicho acto desfavorable. Por lo que, al no actuar así, el tribunal *a quo* incurrió en las violaciones alegadas por la parte recurrente, en consecuencia, procede casar con envío la sentencia impugnada, sin necesidad de ponderar los demás aspectos de su memorial de casación, ya que el tribunal de envío conocerá nuevamente el caso.

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. La Ley núm. 1494-47 que instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone en su artículo 60, párrafo III, aún vigente en este aspecto, *en caso de casación con envío, el tribunal 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*; artículo que además en el párrafo V indica que en el *recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas*, lo que aplica en el 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. 0030-04-2022-SSEN-00478, de fecha 9 de agosto de 2022, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del

presente fallo y envía el asunto a la Segunda 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, certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.