REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00218
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Incompetencia

SCJ-TS-24-1817

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 septiembre de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por PER1 contra la sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00331 de fecha 30 de octubre de 2020 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00218
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Incompetencia

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 17 de febrero de 2022 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Lcdo. Freddy Alberto González Guerrero, actuando como abogado constituido de PER2

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, representada en esa casación por su ministro Orlando Jorge Mera, mediante memorial depositado en fecha 22 de marzo de 2022 en la secretaria general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. Edilio Segundo Florián Santana, Rafael de la Cruz Dumé, Rafael Suárez Ramírez y Vladimir Peña Ramírez.

3. Mediante dictamen de fecha 31 de agosto de 2023 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar la solución del presente recurso de casación.

4. El recurso de casación que nos ocupa fue depositado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm. 02-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación, sin embargo, aplican las disposiciones del artículo 93 que establecen: … *queda suprimida la obligación… de celebración de audiencias, si*

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00218
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Incompetencia

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

5. En fecha 31 de agosto de 2014 el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales desvinculó al señor PER3 quien el 6 de febrero de 2015 solicitó la conciliación ante la comisión de personal y en fecha 5 de mayo de 2015 interpuso recurso de reconsideración y otro recurso jerárquico en fecha 3 de junio de 2015.

6. Posteriormente, en fecha 3 de julio de 2015 el señor PER1 interpuso un recurso contencioso administrativo contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 00413-2016 de fecha 28 de octubre 2016, la cual declaró inadmisible dicho recurso por haber sido interpuesto en inobservancia del artículo 74 de la Ley núm. 41-08 de fecha 25 de enero de 2008.

7. La referida decisión fue objeto del recurso de casación interpuesto por PER3 en ocasión del cual esta Tercera Sala dictó la sentencia núm. 0814-2019 de fecha 20 de diciembre de 2019, mediante la cual casó la

sentencia y envió el conocimiento del asunto a la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

8. En ocasión del envío dispuesto dictó la sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00331 de fecha 30 de octubre de 2020, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA INADMISIBLE, el recurso contencioso administrativo, interpuesto en fecha 03/07/2015, por el señor PER4 contra el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, y el ministro de entonces, DR. PER5 por violación a los requisitos de orden público y a las formalidades procesales establecidas en los artículos 73 y 74 de la Ley núm. 41-08, de Función Pública. **SEGUNDO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **TERCERO:** ORDENA que la presente sentencia sea, comunicada vía Secretaría del Tribunal, a las partes envueltas en el presente proceso, así como al Procurador General Administrativo. **CUARTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medio de casación

9. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "**Único medio:** Falsa y errónea aplicación de la norma jurídica, desnaturalización de los hechos y del derecho" (sic).

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00218
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Incompetencia

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel R. Herrera Carbuccia

10. Tratándose en la especie de un segundo recurso de casación, esta sala procederá a determinar su competencia, previo a toda valoración sobre los medios que lo sustentan, esto así conforme con las disposiciones del artículo 6, numeral 4 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación el cual dispone que las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia *…conoce en todas las materias de los segundos y excepcionales terceros recursos de casación interpuestos, en un mismo proceso, sobre un mismo punto de derecho ya juzgado por una de las salas, o sobre puntos mixtos.*

11. En ese tenor, 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 Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, para verificar si estamos en presencia de un segundo recurso de casación sobre puntos mixtos.

12. La sentencia núm. 0814-2019 de fecha 20 de diciembre de 2019dictada por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia dispuso la casación con envío de la sentencia impugnada sobre la base de los motivos siguientes:

"...19. Que así las cosas, esta Tercera Sala advierte que PER1 inició los recursos en sede administrativa en junio de 2015, encontrándose vigente desde febrero de 2015 la Ley núm. 107-13 sobre Derechos de las

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00218
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Incompetencia

Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, por lo que el recurrente no tenía que acudir a los mencionados recursos en sede administrativa de manera obligatoria y previa a la interposición de su acción ante los jueces del poder judicial, ello de conformidad al artículo 51 de la mencionada Ley núm. 107-13, que establece la opcionalidad en dicho aspecto. 20. Adicionalmente, de una interpretación literal de los artículos 53 y 54 de la referida Ley núm. 107-13 se desprende que, en atención a que no existe constancia de que la administración respondiera a los recursos de reconsideración y jerárquico formulados por el recurrente, el plazo no era preclusivo para acudir a la vía jurisdiccional, por lo que el recurso contencioso administrativo interpuesto por el hoy recurrente pudo haberse entablado en cualquier fecha. 21. En vista de los razonamientos anteriores, se ha podido verificar el vicio denunciado por el hoy recurrente relativo a la errónea aplicación de la ley al momento de los jueces del fondo declarar inadmisible el recurso contencioso administrativo, razón por la que la presente sentencia debe ser casada con envío..." (sic).

13. Una vez apoderada la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo como tribunal de envío dictó la sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00331 de fecha 30 de octubre de 2020, antes citada, decisión ahora impugnada y que como fundamento contiene las siguientes consideraciones:

"...14. En tal sentido, de la ponderación de los documentos que integran el presente expediente se verifica: 1. Que el señor PER6
fue desvinculado mediante acción de personal núm. 0842 de fecha 01/09/2014, del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; 2. Posteriormente, el recurrente, en fecha 06/02/2015, solicitó ante el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales convocatoria a Comisión de personal correspondiente; 3. Que en fecha 15/04/2015, el

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00218
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Incompetencia

Ministerio de Administración Pública, levantó acta de No Conciliación; 4. Que en fecha 05/05/2015, el recurrente interpuso recurso de reconsideración, ante el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; 5. En fecha 03/06/2015, el recurrente depositó recurso Jerárquico ante el Ministro de la Presidencia. En esas atenciones, se evidencia que entre la fecha en que se produce la desvinculación del recurrente [01/09/2014], y la fecha en que dicho recurrente procede a convocar la comisión de personal [06 de febrero de 2015], transcurrió un lapso aproximado de 5 meses, procediendo luego, el recurrente a interponer recursos de reconsideración en fecha 05/05/2015 y jerárquico en fecha 03/06/2015, habiendo transcurrido para entonces más de los quince (15) días, establecidos por los artículos 73 y 74 de la Ley 41-08, sobre Función Pública, todo lo cual se traduce en la violación al procedimiento establecido para el agotamiento de los recursos en sede administrativa, previsto en los artículos 72 al 74 antes citados. 15. En ese tenor, vale la pena aclarar que si bien es cierto la Suprema Corte de Justicia sostiene que los recursos en sede los inició el recurrente cuando se encontraba vigente la Ley 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, sin embargo, lo que determina la legislación aplicable es la fecha de desvinculación del recurrente ocurrido mediante acción de personal núm. 0842 de fecha 01/09/2014, fecha a partir de la cual no tenía facultad para optar por recursos en sede o jurisdiccional, por lo que la normativa a aplicarse es el mandato de la Ley 41-08, sobre Función Pública íntegramente, por ser la legislación que se encontraba vigente en dicho momento, y no la Ley 107-13, la que a esa fecha aún no había entrado en vigencia. 16. Que de la ponderación de los documentos que integran el expediente, se verifica que el recurrente no realizó los recurso en sede administrativa, es decir, recurso de reconsideración y jerárquico, tal como plantea el artículo 72 de la Ley 41-08, sobre Función Pública, de manera que, al no agotar dentro de los plazos los recursos en sede administrativa, violentó los artículos 73 y 74 de la Ley 41-08, sobre Función Pública, lo que se constituye una violación a los requisitos procesales de orden público para

apoderar válidamente a esta jurisdicción, y por tanto constituye un medio de inadmisión...” (sic).

14. 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 el punto de derecho impugnado en un segundo o tercer recurso de casación se refiera al mismo punto de derecho juzgado en los anteriores, o que envuelvan medios mixtos, lo que implica analizar la motivación dada por esta Tercera Sala al momento de casar la decisión, así como la motivación dispensada por el tribunal de envío, para terminar relacionando todo ello con los medios de casación propuestos en el nuevo recurso de casación.

15. En ese sentido, al ser interpuesto nuevamente el recurso de casación contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo la parte recurrente concluye solicitando casar con envío la decisión y expuso como fundamento de su único medio de casación en esencia, lo siguiente:

“UNICO MEDIO: FALSA Y ERRÓNEA APLICACIÓN DE LA NORMA JURÍDICA, DESNATURALIZACION DE LOS HECHOS Y DEL DERECHO. 4.- En los documentos que da origen al Recurso Contencioso Administrativo, reposan los documentos que prueban la base jurídica de dicho Recursos, como bien lo detalla la Sentencia de marra, y en cuya sentencia queda establecido que la Procuraduría General Administrativa, se limita solo a solicitar la Inadmisibilidad del Recurso, sin motivación jurídica alguna... 5.- A que la Sentencia impugnada, en el párrafo numeral, dispone

que si bien es cierto que la Ley 107-13 dispone un carácter optativo del Recurso de Reconsideración, y que el Acto Administrativo en cuestión es anterior a la misma; y eso le da el carácter de obligatoriedad para realizar el Recurso de Reconsideración por ante el superior Jerárquico, que en el caso de la especie lo es el Ministerio de la Administración Publica, pero eso no es cierto, ya que el Recurso es del año 2015, y además los derechos laborales están por encima de cualquier interpretación, aun cuando está protegido por la decisión opcional de interponer la reconsideración…. También dispone la referida Sentencia impugnada, que en esas atenciones, se evidencia que entre la fecha que se produce la Desvinculación del Recurrente (01- 09-2014), y la fecha en que dicho Recurrente procede a convocar la Comisión de Personal (06-de febrero del 2015), transcurrió un lapso aproximado de 5 meses, procediendo luego, el Recurrente a interponer recursos de Reconsideración en fecha 05-05-2015 y Jerárquico en fecha 03-06-2015, habiendo transcurrido para entonces más de los 15 días establecidos por los artículos 73 y 74 de la Ley 41-08, sobre Función Pública, todo lo cual se traduce en la violación al procedimiento establecido para el agotamiento de los recursos en sede administrativa, previsto en los artículos 72 al 74 antes citados…" (sic).

16. De lo anteriormente expuesto se establece que, a propósito del primer recurso de casación se alegó que el carácter optativo de los recursos en sede administrativa previsto en la Ley núm. 107-13 era aplicable a los recursos de reconsideración y jerárquicos interpuestos contra su desvinculación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sin embargo, la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró inadmisible su recurso obviando la entrada en vigencia de dicha norma en el año 2015.

17. Al respecto esta Tercera Sala estableció que ciertamente la tesis expuesta por la parte recurrente era cierta en el sentido de que en junio de

2015, al momento de intentar los recursos de reconsideración y jerárquico contra su destitución ya regían las disposiciones de la Ley núm. 107-13, añadiendo a su razonamiento el plazo de interposición del recurso contencioso administrativo era preclusivo, es decir que podía entablarse en cualquier fecha, en vista de que no había obtenido respuesta de las vías administrativas, aspectos primordiales en la controversia entre las partes que denotaban que la inadmisibilidad declarada en la sentencia primigenia fue producto de una errónea aplicación de la ley.

18. En ese tenor, se advierte que tales aspectos han sido sometidos nuevamente al contradictorio en este segundo recurso de casación, al alegarse nueva vez lo referente a la aplicación del carácter optativo de los recursos disponibles en sede administrativa, por haber incurrido el tribunal *a quo* en los mismos errores cometidos por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, debido a que antes de declarar al accionante inadmisible en su recurso contencioso debió advertir, en primer lugar, que pese a que su desvinculación data del año 2014, los recursos administrativos fueron realizados a partir de junio de 2015, tiempo en el cual había entrado en vigor la Ley núm. 107-13 que en su artículo 51 instituye su carácter optativo para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa; así como el hecho de que la ausencia de respuesta a ellos daba lugar a que operara el silencio negativo, figura que permitía a la parte recurrente intentar los

reclamos judiciales de lugar sin plazo preclusivo; asunto que no se tomó en consideración a pesar de haber sido dispuesto por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia.

19. En efecto, se advierte que este segundo recurso de casación en su único medio de casación persigue casar la sentencia impugnada sustentado precisamente en aspectos que constituyeron el punto de derecho sobre los que versó la primera casación, razón por la cual procede declarar la incompetencia de esta Tercera Sala y remitir el expediente a las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, órgano designado por la ley como el competente para su instrucción y fallo.

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

PRIMERO: Declara la INCOMPETENCIA de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia para conocer el recurso de casación interpuesto por PER1 contra la sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00331 de fecha

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00218
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Incompetencia

30 de octubre de 2020, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

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

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.

vrp