REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02211
Recurrente: Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-2316

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 **29 de noviembre 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 el Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís contra la sentencia núm. 132-2022-SCON-00450 de fecha 24 de junio de 2022 dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Duarte, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02211
Recurrente: Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 25 de octubre de 2022 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Rosanny M. Florencio Valdez Pascasio A., Olivares Martínez, Yusmilka A. Oneill Guillén, José Aquiles Monegro y Kelvin José Hernández de Jesús, actuando como abogados constituidos del Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís, representado a la sazón por PER2

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por PER1 mediante memorial depositado en fecha 29 de noviembre de 2022 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por su abogado constituido Lcdo. Jesús Reyes Hiciano.

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

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02211
Recurrente: Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

II. Antecedentes

4. Con motivo del recurso contencioso administrativo sobre pago de prestaciones económicas, ejecución de contrato y reparación de daños y perjuicios, interpuesto por la señora PER1 contra el Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís, la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Duarte dictó la sentencia núm. 132-2022-SCON-00450 de fecha 24 de junio de 2022, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** Rechaza los medios de inadmisión planteado por la parte recurrida, en virtud de los motivos indicados en la presente sentencia. **SEGUNDO:** En virtud del principio de continuidad del Estado, condena al Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís, presentado en ese momento por el señor PER3 a pagar a favor de la señora PER4 por el cese injustificado de sus funciones la suma de doscientos treinta y un mil cuatrocientos veintiocho pesos con cincuenta y siete centavos (RD$231, 428.57), por concepto de pago pendiente de prestaciones laborales, en virtud del artículo 60 de la Ley 41-08. **TERCERO:** Condena al Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís, a pagar al señor PER4 la suma de cien mil pesos dominicanos (RD$100,000.00) como justa reparación de los daños y perjuicios ocasionados por el impago de las prestaciones laborales, derechos adquiridos e indemnizaciones económicas establecidas en los artículos 60 y 98 de la Ley 41-08. **CUARTO:** Condena al Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís, presentado por el señor PER3 al pago de las costas

del procedimiento, ordenando su distracción a favor del licenciado PER5 quien afirma estarlo avanzado en su totalidad" (sic).

III. Medios de casación

5. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Prescripción de las acciones, violación del plazo prefijado y la ley. **Segundo medio:** Violación del debido proceso de ley de acuerdo a la condena en daños y perjuicios en contra del cabildo, violación a la Ley 86-11, inobservancia del artículo 1146 del Código Civil dominicano y de la naturaleza de la contratación de los recurrentes y los recurridos. **Tercer medio:** Falta de base legal y falta de motivación de la sentencia impugnada en cuanto a la condena solidaria y participación del señor PER6 (alcalde) en su calidad de funcionario público. **Cuarto medio:** Falta de motivación del monto de la indemnización en daños y perjuicios e inobservancia del principio de razonabilidad. **Quinto medio**: Inobservancia del artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494 de 1947, en cuanto a la condenación en costas" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel Ramón Herrera Carbuccia

6. 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.

7. Para apuntalar su primer medio de casación propuesto, la parte recurrente arguye en esencia, que la sentencia recurrida contraría los artículos 5 de la Ley núm. 13-07 y 63 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, pues no obstante el pedimento incidental de extemporaneidad planteado el tribunal *a quo* no verificó que todas las actuaciones fueron realizadas a más de un año de haberse dictado del acto administrativo: posteriormente a los 90 días concedidos al cabildo para el cumplimiento del pago de prestaciones y luego del plazo de 30 días tras haberse dispuesto la desvinculación, encontrándose la acción judicial prescrita por violación del plazo prefijado.

8. Para fundamentar el rechazo del medio incidental formulado el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"Sobre los Medios de Inadmisión Planteados por la Parte Accionada 5.- Que es deber de todo juzgado, antes de examinar las pretensiones de una demanda, analizar los planteamientos incidentales que surjan en el curso de ella, razón por la cual, esta juzgadora verificará el medio de inadmisión planteado por la parte accionada, en el sentido de que, se declare inadmisible

el recurso contencioso administrativo, en razón de que: 1- por prescripción, en virtud del artículo 44, de la ley 834, del 1978, sobre procedimiento civil a los demandantes no haber incoado su recurso dentro del plazo de los seis (6) meses, establecido en el artículo 139 del reglamento de relaciones laborales en la Administración Pública, incoando recursos que no van de acuerdo con la materia administrativa municipal; 2- Por violación del plazo prefijado, a la parte demandante no haber ejercido sus derechos dentro de los Treinta (30) días, (Art. 5 de ley 13- 07) posterior a los Noventa (90) días establecido en el art. artículo 63 de la Ley 41-08 Sobre Función Pública, debiendo ser declarado el recurso caduco, todos con más de un (1) año que salieron de la función pública; 3.- Por no haber agotado los requisitos de ley, para este tipo de recurso, siendo el mismo extemporáneo, demandando de forma conjunta lo que no procede por tratarse de indemnizaciones, no siendo un litisconsorcio, sino una acción personal, algo individual dejando al cabildo en un estado de indefensión, violentando el debido proceso de ley. Art. 69 de la Constitución. 6.- Que la parte accionante, fue debidamente notificada de los medios de inadmisión anteriormente sintetizado, y depositó contra escrito, en el cual solicita que: sea rechazado en todas sus partes el fin de inadmisión planteado por el Ayuntamiento de San Francisco de Macorís y el alcalde municipal PER7 por este ser mal fundado y carente de base legal. 7.- Que los tres (3) aspectos que incluye el medio de inadmisión refieren a un mismo punto, que es el plazo para accionar que debían observar los accionantes debieron interponer su acción, fundamentado de diversos articulados del ordenamiento jurídico. En ese tenor, es preciso establecer que, el artículo señalado por la parte accionada, dígase el artículo 139 del Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, es aplicable para otro tipo de acción donde se tome como fundamento el referido reglamento, no así para los recursos contenciosos y jurisdiccionales, los cuales serán regidos por los artículos 72 y siguientes de la Ley 41-08, según lo aclara el artículo 140 del citado reglamento, lo que significa que a todas

luces este plazo de seis (6) meses no aplica en el presente caso. 8.- Que otro articulado citado por la parte accionada, es el artículo 5 de la Ley 13-07 que establece un plazo de treinta (30) días y el artículo 63 de la Ley 41-08 sobre función pública, que establece un plazo de noventa (90) días para accionar, aduciendo que por los accionando no haberlo impuesto dentro de estos plazos, el recurso contencioso deviene en caduco. Resultando que, el artículo 5 de la Ley 13-07 establece una serie de plazos, de conformidad a la acción de que se trate, y que el plazo de treinta (30) días es demanda exclusiva cuando se trate de recurso por ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, no así las acciones que envuelve la responsabilidad patrimonial de los municipios, como es el caso que nos ocupa; y de otro lado, en cuanto al artículo 63 de la Ley de Función Pública, este reza diciendo que: "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"; de donde se extrae que el plazo establecido es para que la administración pública cumpla con su deber de pagar las prestaciones reclamadas por los servidores públicos, no así para que estos accionen. 9.- Que el último argumento que alude la parte accionada, para fundar el medio de inadmisión planteado, es en relación a no agotar los plazos establecidos por la norma, y resultar el recurso en cuestión, extemporáneo; empero, de acuerdo al análisis del aval normativo utilizado por dicha parte, resulta evidente que el medio de inadmisión es improcedente, y que se hacer necesario el examen del fondo del recurso de que se trata, quedando rechazado el medio de inadmisión, tal como se hará constar en el dispositivo"(sic).

9. Ha sido juzgado por esta corte de casación que *se incurre en el vicio de violación a la ley, no solo cuando los tribunales dejan de aplicar el texto legal correspondiente a una situación en la que este debe regir, sino que también se*

configura cuando estos aplican de manera errónea una normativa cuyas disposiciones son claras y no están llamadas a interpretación especial, variando el sentido de la misma[1].

10. De igual forma, esta corte de casación ha sostenido reiteradamente que *la falta de base legal es sinónimo de insuficiencia de motivos; vicio que se configura cuando una sentencia contiene una exposición manifiestamente vaga e incompleta de los hechos del proceso, así como una exposición tan general de los motivos, que no hace posible reconocer si los elementos de hecho necesarios para la aplicación de las normas jurídicas cuya violación se invoca, existan en la causa o hayan sido violados, resultando obvio, en tales condiciones, que la Suprema Corte de Justicia no puede ejercer su control y decidir si la ley ha sido bien o mal aplicada*[2].

11. En ese tenor, del análisis del fallo criticado se retiene que en ocasión del recurso contencioso administrativo presentado la parte recurrida solicitó la declaratoria de inadmisibilidad en virtud de las disposiciones de los artículos 44 de la Ley núm. 834-78 sobre Procedimiento Civil, 5 de la Ley núm. 13-07, 139 del Decreto núm. 523-09 sobre Reglamento de Aplicación de la Ley de Función Pública y 63 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, sosteniendo que la instancia fue depositada fuera del plazo previsto en la norma.

[1] SCJ, Primera Sala, sent. núm. 1329/2021, 26 de mayo de 2021.
[2] SCJ, Primera Sala, sent. núm. SCJ-PS-22-1240, 22 de abril de 2022. B. J. 1337.

12. De igual manera la sentencia objeto de crítica pone de relieve que apoderado del recurso mencionado, al momento de ofrecer respuesta al medio incidental el tribunal *a quo* realizó una acción de descarte para establecer que las disposiciones legales invocadas por la parte recurrente no se ajustaban al diferendo, en el sentido de que expuso que el artículo 139 del Decreto núm. 523-09 sobre Reglamento de Aplicación de la Ley de Función Pública no era aplicable a los recursos jurisdiccionales; que el artículo 5 de la Ley núm. 13-07 es exclusivo de la jurisdicción contencioso administrativa no así a las acciones que envuelven la responsabilidad patrimonial de los municipios y que el artículo 63 de la Ley de Función Pública núm. 41-08 contempla un plazo para que la administración cumpla con el deber de pago de las prestaciones reclamadas, no así para que los servidores accionen. Finalmente, para decidir el incidente de extemporaneidad la jurisdicción de fondo dictaminó que el medio de inadmisión debía ser rechazado por ser *improcedente*.

13. De lo anterior se advierte que ante el pedimento de inadmisibilidad propuesto por la parte recurrente los jueces del fondo incurrieron en dos irregularidades, a saber, no establecer la base legal del plazo de interposición de las acciones judiciales habilitadas ante los juzgados de primera instancia ordinarios en atribuciones contencioso administrativas municipales y, sobre

dicha base consecuentemente, el no realizar las comprobaciones de hecho y de derecho que le permitieran computar el plazo de prescripción extintiva prefijado, punto de controversia sobre el cual se fundamentó el medio de inadmisión formulado, a cuyo análisis se prestaba su actividad jurisdiccional.

14. Esta Tercera Sala ha constatado que si bien la entonces parte recurrente no impugna directamente el acto administrativo contentivo de su desvinculación como servidora pública, sino que solicita el pago de indemnizaciones de carácter laboral, no menos verdadero resulta que al solicitar los beneficios asociados a la función pública que desempeñaba producto de su desvinculación, la exservidora sostiene implícitamente que la separación de su cargo resulta contraria a derecho ya que es la condición prevista en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública para el otorgamiento de los derechos económicos que allí se estipulan.

15. De ahí que ha lugar indicar que al versar el recurso contencioso sobre la impugnación de un acto administrativo de desvinculación, la prescripción de la acción se encontraba sujeta al plazo de treinta (30) días que consagra el artículo 5[3] de la Ley núm. 13-07 de Transición hacia el Control Jurisdiccional

[3] Art. 5 de la Ley núm.13-07: *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.*

de la Actividad Administrativa del Estado[4]; es así porque el procedimiento a ser utilizado por el tribunal de primera instancia será el contencioso administrativo instituido en la citada ley que coloca a su cargo el conocimiento en única instancia de lo contencioso municipal. La afirmación anterior debe ser interpretada en el sentido de que dicha materia deberá ser conocida por el Juzgado de Primera Instancia que conoce del derecho común, pero indudablemente actuando como jurisdicción contencioso administrativa en virtud del artículo 3[5] de la citada norma, por efecto de la prorrogación legal de la competencia territorial[6].

16. Aclarado lo anterior, el análisis de la decisión objeto de casación evidencia que el tribunal *a quo* no emitió pronunciamiento ni motivación alguna de cuyo contenido se pueda extraer siquiera una contestación implícita sobre las

[4] Dicho plazo es franco por disposición supletoria del artículo 1033 del Código de Procedimiento Civil, lo que ha sido recogido por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de forma reiterada y constante; no se computará el *dies a quo* ni el *dies ad quem*. Este plazo también es hábil a partir del día 4 de septiembre de 2018, fecha en que intervino el precedente del Tribunal Constitucional mediante sentencia TC/0344/18.

[5] Art. 3 de la Ley núm. 13-07: *El Juzgado de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con la excepción de los del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, serán competentes para conocer, en instancia única, y conforme al procedimiento contencioso tributario, de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios, entre las que se incluyen las demandas en responsabilidad patrimonial contra el Municipio y sus funcionarios por actos inherentes a sus funciones, con la sola excepción de las originadas con la conducción de vehículos de motor, así como los casos de vía de hecho administrativa incurrido por el Municipio. Al estatuir sobre estos casos los Juzgados de Primera Instancia aplicarán los principios y normas del Derecho Administrativo y sólo recurrirán de manera excepcional, en ausencia de éstos, a los preceptos adecuados de la legislación civil.*

[6] Cabe resaltar que la dimensión procesal de nuestro sistema jurídico en cuanto a la competencia de la jurisdicción civil de primer grado para el conocimiento de las controversias suscitadas en materia contencioso municipal, tienen la finalidad de suplir la limitante para el acceso a la justicia que importaba la ubicación de la sede del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo (hoy Tribunal Superior Administrativo) en la ciudad de Santo Domingo, para que los ciudadanos que requieran de la solución a sus controversias en esa materia no tengan la obligación de acudir al Departamento Central de dicha sede para obtener la debida contestación a su litigio, sino que el juez civil de su jurisdicción territorial, en las atribuciones mencionadas, pueda decidir sobre su controversia conforme con la normativa correspondiente (S.C.J., Primera Sala, sent. SCJ-PS-22-2043 de fecha 29 de junio de 2022).

peticiones formales relacionadas con la especificación del plazo de prescripción extintiva de la acción, a saber de treinta (30) días establecido en el artículo 5 de la Ley núm. 13-07, así como el análisis correspondiente para su cómputo por tanto, dicho fallo contiene un déficit de motivación en cuanto a este aspecto, pues las razones ofrecidas por los jueces del fondo contienen una incompleta exposición de los hechos y circunstancias de la causa que evidencian una ausencia de la aplicación de ley, insuficientes a su vez para comprender su decisión y colocar a esta corte de casación en condiciones de verificar si la ley fue bien o mal aplicada, concluyéndose entonces que la sentencia impugnada se encuentra viciada de falta de base legal.

17. En definitiva, partiendo de las motivaciones anteriores y en vista de las irregularidades en ellas advertidas, esta Tercera Sala procederá a acoger el medio analizado y casar con envío la sentencia impugnada en casación; y dada la naturaleza de la decisión asumida por esta corte de casación no procede ponderar los demás argumentos planteados por la parte recurrente, en vista de que la jurisdicción de envío conocerá nuevamente todos los aspectos presentados por las partes.

18. La Ley núm. 1494-47 de 1947 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.

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. 132-2022-SCON-00450 de fecha 24 de junio de 2022 dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Duarte, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a la

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-02211
Recurrente: Ayuntamiento Municipal de San Francisco de Macorís
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez, en las mismas atribuciones.

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

[redacted]

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Manuel A. Read Ortiz
Anselmo A. Bello Ferreras
Manuel R. Herrera Carbuccia
Moises A. Ferrer Landron
Rafael Vasquez Goico
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/382H-4G33-WAM8-DEYU