REPÚBLICA DOMINICANA

SUP[redacted] DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02087

Recurrente: Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (Inabima)

Recurrido: [redacted]

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

SCJ-TS-25-0091

[redacted]

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Sup[redacted] 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 secretaría de la Sala en la sede de la Sup[redacted] de Justicia ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **31 de enero de 2025**, 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 Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (Inabima) contra la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00574 de fecha 11 de agosto de 2023 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 3 de octubre de 2023 en la secretaría general de la Sup de Justicia, suscrito por los Lcdos. , y , actuando como abogados constituidos del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (Inabima), representado por .

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por mediante memorial depositado en fecha 13 de octubre de 2023 en la secretaría general de la Sup de Justicia, suscrito por su abogado constituido Lcdo. .

3. Mediante dictamen de fecha 5 de marzo de 2024 suscrito por la Lcda. , la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. Mediante certificación de fecha 12 de septiembre de 2022 emitida por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (Inabima), se hizo contar que la señora laboró en esa institución desde el 1 de junio

del 2013 hasta el 11 de agosto de 2022, como odontóloga en el Departamento del Plan Odontológico, con un salario mensual de RD$50, 000.00

5. En fecha 21 de octubre de 2022 la señora [redacted] interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00574 de fecha 11 de agosto de 2023, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente

"**PRIMERO:** DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el Recurso Contencioso Administrativo, de fecha 21 de octubre de 2023, interpuesto por la señora [redacted], en contra del INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA), por haber sido incoado de acuerdo con las disposiciones que rigen la materia. **SEGUNDO:** ACOGE parcialmente en cuanto al fondo, el indicado recurso; y, en consecuencia, ORDENA al INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA), realizar el pago a favor señora [redacted], de los valores siguientes: La suma de RD$450,000.00 pesos, por concepto de indemnización prevista en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública. La suma de RD$23,073.37 pesos, por concepto de vacaciones, para un total de cuatrocientos setenta y tres mil con cero setenta y res con treinta y siete centavos (RD$473,073.37), calculado en base al tiempo laborado por el tiempo de nueve años y el salario devengado mensualmente de RD$50,000.00 pesos. **TERCERO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes y a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA. **CUARTO:** DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Errónea interpretación de la ley, del articulo 63 de la Ley 41- 08 de Función Pública y del articulo 5 de la Ley 13-07. **Segundo medio:** Falta de motivación. **Tercer medio**: Errónea interpretación de los hechos. **Cuarto medio:** Violación a la Constitución al artículo 40 numeral 15 y violación a la Ley 41-08, articulo 2, numeral 3" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

7. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23, de fecha 17 de enero de 2023, sobre Recurso de Casación.

V. Incidentes

a) En cuanto a la excepción de inconstitucionalidad

8. En su escrito de réplica al memorial de defensa, la parte recurrente solicitó que sea declarada no conforme con la Constitución el artículo 11, numeral 3 de la Ley núm. 2-23, por quebrantar el derecho a la igualdad y la tutela judicial, establecida en los artículos 39, 68 y 69, numerales 4, 9 y 10 de la Constitución

9. Atendiendo a un correcto orden procesal, procede examinar el anterior pedimento con prioridad.

10. De las motivaciones del indicado escrito, esta sala verifica que dicha parte no ha desarrollado argumentos para fundamentar la pretensión de excepción de inconstitucionalidad, pues no ha dado una exposición clara y suficiente de los motivos por los cuales considera que el artículo 11, numeral 3 de la Ley núm. 2-23 es inconstitucional. En ese sentido, ha sido reiterado por esta Corte de Casación, que como es exigido que los medios en que se apoya el recurso de casación sean desarrollados, igualmente, cuando la parte recurrida realiza planteamientos incidentales, tiene la obligación de desarrollar los argumentos en que sustenta sus pretensiones ya que no es suficiente con que se indique el objeto del planteamiento realizado, sino que además, deben ser argumentados los elementos de hecho y de derecho que constituyen la causa en que se fundamenta la pretensión; que, en tal virtud, al resultar imponderable esta excepción, procede su rechazo, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

b) En cuanto a la admisibilidad del recurso de casación

11. En su memorial de defensa la parte recurrida solicita que se declare inadmisible el presente recurso de casación por no cumplir con los requisitos exigidos por el artículo 10 muy especialmente, el numeral 1 y su párrafo Il,

pues la materia conteciosa administrativa no está dentro de las materias o asuntos indicado en dicho artículo y tampoco dentro de las excepciones establecidas en el párrafo II del indicado artículo ya que la sentencia objeto del recurso no ha decidido inaplicar una norma por considerarla inconstitucional.

12. El hecho de que el presente recurso no encaje en las normas relativas al artículo 10.1 y párrafo II del mismo texto –los cuales declaran algunos tipos de casos que deben ser ponderados sin pasar por el filtro del interés casacional- dicha situación no configura medio de inadmisión alguno ya que el impetrante no ha explicitado en el medio incidental analizado sobre falta de interés casacional alguna, razón por la que procede su rechazo.

13. Asimismo, solicita la parte recurrida la improcedencia del recurso por violentar las disposiciones del artículo 11 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación, en virtud de que los derechos que consagra la Ley núm. 41-08 de Función Pública, cuyos montos ascienden a RD$473,073.37, por lo que, la sentencia no es objeto de recurso de casación por no superar los 50 salarios.

14. En relación con la ponderación de la improcedencia del recurso fundamentada en la cuantía de las condenaciones, la Ley núm. 2-23, señala el *Artículo 11.- Improcedencia. No podrá interponerse recurso de casación, sin perjuicio*

de otras disposiciones legales que lo excluyen, contra: … 3) Las sentencias que resuelven demandas que tienen por objeto exclusivo obtener condenas pecuniarias, restitución o devolución de dinero, cuya cuantía debatida en el juicio en única o en última instancia, no supere la suma equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos del más alto para el sector privado, vigente al momento de la interposición del recurso. En la determinación de esta cuantía solo se tomará en cuenta los montos que interesan a la parte recurrente en su demanda principal, adicional o reconvencional, según corresponda, salvo solidaridad o indivisibilidad, sin computar los accesorios. En materia laboral aplica el régimen de la cuantía dispuesto por el Código de Trabajo.

15. A partir de dicha disposición se colige que el legislador estableció como condición de procedencia del recurso extraordinario de casación que la sentencia impugnada, dictada en única o última instancia, supere el umbral de la cuantía económica de los cincuenta (50) salarios mínimos del más alto para el sector privado establecido a propósito de la interposición del recurso puesto que, de lo contrario, dicho recurso resultaría improcedente.

16. Asimismo, la determinación relativa a los cincuenta (50) salarios mínimos más alto para el sector privado proviene de la suma debatida por las partes en la decisión impugnada en casación y no de las condenas fijadas en el dispositivo por el tribunal *a quo*. En ese mismo sentido se advierte que la suma debatida ante los jueces que emitieron la decisión impugnada en casación es la que servirá como parámetro para determinar la improcedencia

de dicho en atención a su monto, debiendo dejarse por sentado que en el caso de que dicho monto debatido sea superior a los referidos 50 salarios establecidos en la ley, la sentencia podrá ser objeto del recurso de casación por todas las partes envueltas independientemente del monto a que ascienden las condenaciones.

17. A tal efecto, el desarrollo de la determinación de la cuantía de los cincuenta (50) salarios mínimos conduce a ponderar, de una parte, cuál era el salario mínimo más alto establecido para el sector privado al momento de impulsarse el recurso que se analiza y, de otra parte, resolver si la cuantía objeto de debate en el juicio de única o última instancia excede o no el monto resultante de los cincuenta (50) salarios.

18. Sobre la base de lo anterior, esta Tercera Sala comprueba que para la fecha de interposición del recurso que comporta el análisis, es decir, el 3 de octubre de 2023, el salario privado quedó fijado en veintiún mil pesos dominicanos con 00/100 (RD$21,000.00) mensuales, conforme con la Resolución núm. 01/21, dictada por el Comité Nacional de Salarios en fecha 14 de julio de 2021, con entrada en vigencia el 1 de enero de 2022, de lo que se concluye que el monto de cincuenta (50) salarios mínimos asciende a la suma de un millón cincuenta mil pesos dominicanos con 00/100 (RD$1,050,000.00). Así las cosas, como condición de procedencia del recurso extraordinario de casación contra

la sentencia dictada por el tribunal *a quo* es ineludible que la cuantía debatida en dicha sede jurisdiccional rebase la cantidad citada.

19. En la especie, tras examinar la sentencia impugnada, se verifica en el apartado de *pretensiones de las partes* (págs. 3 y 4) que ante los jueces del fondo fue debatida una suma superior a un millón qunientos setenta y dos mil ochocientos cuarenta y seis pesos dominicanos con 51/100 (RD$1,572,846.51) por concepto de indemnización y derechos adquiridos.

20. De ahí que, se compruebe que el monto exigido en los debates por la recurrida excede el valor resultante de los cincuenta (50) salarios mínimos, que es la cuantía requerida para la admisión del recurso de casación, tal y como dispone el citado artículo 11.3 de la Ley núm. 2-23. En consecuencia, se desestima la pretensión analizada, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la decisión *y se procede al examen de los medios de casación que sustentan el recurso de casación.*

21. Para apuntalar el primer medio de casación, la parte recurrente aduce en síntesis, que el tribunal *a quo* realizó una errónea interpretación del artículo 63 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública y del artículo 5 de la Ley núm. 13-07, pues confundió el plazo de 90 días para el pago de las prestaciones económicas de los servidores públicos de estatuto simplificado, con el plazo de 30 días hábiles para interponer el recurso contencioso administrativo. Este

último inicia al día siguiente de la notificación del acto de desvinculación. En el caso de la señora [redacted], la notificación de su desvinculación fue el 11 de agosto de 2022, por lo que el plazo para recurrir vencía el 30 de septiembre de 2022. Por lo que, al interponer el recurso el 21 de octubre de 2022 se presentó fuera del plazo legalmente establecido, por lo que se debe acoger el recurso y anular la sentencia recurrida.

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

"En cuanto al medio de inadmisión del artículo 5 de la Ley 13-07 3. La parte recurrida, INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA), solicito la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo por violación al artículo 5 de la Ley 13-07, fundado en que la recurrente dejo vencerel plazo para recurrir ante este tribunal. 4. Por su lado, la parte recurrente, señora [redacted], ha solicitado el rechazo bajo el argumento de que la misma fue notificada a través de la hoja de cálculo 44989-2022, la cual fue comunicada mediante correo en fecha 23 de septiembre de 2022, siendo el recurso depositado en fecha 21 de octubre de 2022, veintiocho días después por lo que se encuentra en plazo para su interposición. 5. El artículo 5 de la Ley 13-07, este establece (…). 6. Por su lado, la Ley 107-13, en su artículo 20, dispone sobre los términos y plazos "Párrafo I. (…). 7. En adición, la Sentencia TC-430-20 del Tribunal Constitucional, de fecha 29 de diciembre de 2020, reconoce y ha consagrado que: "Es preciso señalar que mediante el precedente citado, este tribunal interpretó de una lectura Combinada delartículo 5 de la Ley 13-07 [que plantea el plazo de diez (10) días para interponer un recurso contencioso administrativo en contra de

una actuación de hecho de la Administración Pública] y el primer párrafo del artículo 20 de la Ley núm. 107-13 (que otorga una naturaleza de plazo hábil a los plazos que no hayan sido regulados por una ley especial), que se encontraba ante un plazo de naturaleza hábil debido a que no había una legislación especial que regulará dicho plazo".2 8. Asimismo, la Ley 41-08 de Función Pública, en su artículo 63, sobre los pagos de prestaciones económicas en la función pública, estipula que (…). 9. En ese contexto, este tribunal pudo constatar que la fecha de desvinculación de la recurrente data de fecha 11 de agosto de 2022,tal y como se aprecia en la documentación que reposa en el expediente, de acuerdo con el acto de desvinculación núm. 0005293, recibido por la recurrente, por tanto, al depositarse por ante este tribunalel presente recurso contencioso administrativo en fecha 21 de octubre de 2022 se comprueba que dicho recurso se encuentra dentro del plazo conferido por legisladora tales fines, es decir, dentro de los treinta (30) días, el cual inicia a computarse luego del vencimiento del plazo de los noventa días otorgado porla ley a la administración para el pago de las prestaciones laborales y los derechos laborales; motivo por el cual rechaza el medio de inadmisión esbozado, por no tener base legal, valiendo decisión, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente decisión" (sic).

23. En el caso que nos ocupa la parte hoy recurrente fundamenta su primer medio de casación en el hecho de que realizó una errónea interpretación del artículo 63 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública y del artículo 5 de la Ley núm. 13-07, pues confundió el plazo de 90 días para el pago de las prestaciones económicas de los servidores públicos de estatuto simplificado, con el plazo de 30 días hábiles para interponer el recurso contencioso administrativo.

24. En ese ámbito, del análisis de la sentencia impugnada se verifica que la parte ahora recurrente solicitó al tribunal *a quo* la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo en virtud del artículo 5 de la Ley núm. 13-07. En ese sentido, el tribunal *a quo* constató que la parte recurrente primigenia -ahora recurrida- fue desvinculada en fecha 11 de agosto del año 2022, interponiendo su recurso contencioso administrativo en fecha 21 de octubre de 2022, comprobando dicho tribunal que el recurso se encontraba dentro del plazo conferido por legislador a tales fines, es decir, dentro de los 30 días, el cual inicia a computarse luego del vencimiento del plazo de los noventa días otorgado por la ley a la administración para el pago de las prestaciones laborales y los derechos laborales.

25. En atención a las circunstancias planteadas, especialmente las relativas al cómputo del plazo del recurso contencioso administrativo interpuesto por el actual recurrido, la Ley núm. 13-07 de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, 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. Si el recurso contencioso administrativo se dirigiera contra una actuación en vía de hecho, el plazo*

para interponer el recurso será de diez (10) días a contar del día en que se inició la actuación administrativa en vía de hecho...

26. Al respecto, es pertinente resaltar que la necesidad de motivar las sentencias por parte de los jueces constituye una obligación, así como una garantía fundamental del justiciable de inexorable cumplimiento, la cual se deriva de las disposiciones claras y precisas del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil -supletorio en la materia- que exige para la redacción de las sentencias, la observación de determinadas menciones consideradas sustanciales, esto es, los fundamentos de hecho y de derecho que le sirvan de sustento, así como las circunstancias que han dado origen al proceso[1].

27. Esta Tercera Sala de la Sup de Justicia, ha mantenido el criterio, siguiente: "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 apersonas de difícil determinación o dirigidos abiertamente de forma indeterminada, el punto de partida será el de la publicación oficial"; tomando en cuenta que al momento de interpretar las normas de los procesos contencioso administrativos

[1] SCJ-TS-23-0459, 28 de abril 2023. . 1349

siempre deberá hacerlo a partir del principio "in dubio pro actione" el cual exige que en caso de contradicción sobre el punto de partida del plazo para interponer un recurso, 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, conforme con 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; lo indicado 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; de tal manera, ha de interpretarse que sin que conste la fecha en que la notificación tuvo lugar, a falta de tal requisito, se ha de estimar que el recurso, se presentó dentro del plazo. Razón por la que procede casar la sentencia impugnada.

28. Esta Tercera Sala de la Sup[redacted] de Justicia, actuando como Corte de Casación advierte que el sustento jurídico utilizado por el tribunal *a quo* para rechazar el medio de inadmisión es erróneo, pues se utilizó un plazo contenido en un texto de ley no aplicable al caso que se estaba juzgado. En efecto, ha sido definido por esta jurisdicción que el artículo 63 de la Ley núm. 41-08 establece un plazo interno de organización de la administración pública

para saldar prestaciones económicas laborales no controvertidas por la administración de que se trate, ya sea que un órgano judicial haya declarado el despido injusto, o que la referida Administración no tenga objeción a dicho pago, nada de lo cual sucede en la especie, pues se trata de una reclamación judicial para que sea declarado un cese injustificado negado por la administración demandada.

29. En síntesis, el tribunal *a quo* hace mención de una norma errónea -artículo 63 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública-, pues el plazo previsto en dicho artículo debe ser considerado como un espacio de tiempo que tiene la Administración para tramitar todo pago de derechos gestionado por el servidor en cuestión en ausencia de una negativa de la administración para erogarlo; es decir, se refiere a la organización de la propia Administración Pública de que se trate. Sin embargo, dicha situación en nada afecta el plazo que tiene el servidor público para recurrir ante la jurisdicción administrativa cuando la propia Administración no le reconoce prestación económica alguna por una actuación formal expresa, tal y como ocurre en la especie, como es un acto de desvinculación[2], el cual se encuentra regulado expresamente por los citados artículos 75 de la Ley núm. 41-08 y 5 de la Ley núm. 13-07.

[2] Resulta importante a esta altura señalar que la desvinculación de todo servidor debe estar fundamentada en una falta establecida por la ley de función pública, no existiendo, en términos formales, el derecho de la Administración a separar del cargo de manera incausada, tal y como ocurre en el derecho del trabajo con la figura jurídica del desahucio, aunque en la práctica la solución sea similar para el derecho de función pública

30. Por esta razón ha de considerase que los jueces actuantes incurrieron en el vicio denunciado, motivo por el cual se acoge el medio de casación que se examina, sin necesidad de valorar los demás medios, puesto que por efecto de esta decisión se conocerá nuevamente el caso; en consecuencia, ordena la casación con envío de la sentencia impugnada.

31. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 párrafo V, de la Ley núm. 2-23, cuando la sentencia es casada, el asunto será enviado a otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada, o a otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción.

32. De conformidad con las disposiciones del numeral 2 del artículo 55 de la Ley núm. 2-23, procede compensar las costas del procedimiento cuando una sentencia fuere casada por falta de base legal, falta o insuficiencia de motivos, desnaturalización de los hechos y documentos, o por cualquiera otra violación de las reglas procesales cuyo cumplimiento esté a cargo de los jueces.

VI. Decisión

La Tercera Sala de la Sup[redacted] de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina

con la presencia del artículo 60 de la Ley núm. 41-08, que establece una indemnización para los empleados públicos que hayan sido desvinculados de manera antijurídica.

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. 0030-04-2023-SSEN-00574 de fecha 11 de agosto de 2023 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 Cuarta 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.

[redacted], secretario general de la Sup[redacted] de Justicia, certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces que figuran en la estampa.