REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01724
Solicitud núm. 003-2023-01821
Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-2421

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, 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 Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) contra la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00203 de fecha 26 de mayo de 2023 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01724
Solicitud núm. 003-2023-01821
Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 22 de agosto de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial suscrito por los Lcdos. Domingo Santana Castillo, Linsay Spraus Jáquez, Romeo Trujillo Arias y el Dr. Ramón A. Gómez Espinosa, actuando como abogados constituidos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por PER1 mediante memorial depositado en fecha 7 de septiembre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. Indhira Massiel Oller Martínez y Jimmy Daniel Bonilla Hidalgo.

3. Mediante dictamen de fecha 28 de diciembre de 2023 suscrito por el Lcdo. Emilio Rodríguez Montilla, la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. El señor PER1 laboró en su condición de servidor público perteneciente a la categoría de carrera administrativa para el Ministerio de Obras Públicas (MOPC) desde el 1 de febrero de 1999 hasta el 29 de diciembre de 2016, cuando fue dispuesta su desvinculación.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01724
Solicitud núm. 003-2023-01821
Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

5. Inconforme con la decisión adoptada, el señor PER1 interpuso un recurso contencioso administrativo en procura principalmente, de su reintegro y el pago de los salarios dejados de percibir, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00203 de fecha 26 de mayo de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** RECHAZA los medios de inadmisión planteado por el MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), así como por la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA, de manera indistinta, por los motivos expuestos. **SEGUNDO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo, incoado en fecha 21 de marzo de 2017, por el señor PER2 en contra del MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), por haber sido incoado de conformidad con las disposiciones que rigen la materia. **TERCERO:** En cuanto al fondo, ACOGE PARCIALMENTE el referido recurso, en consecuencia, ORDENA al MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), a pagar a favor del señor PER2 los salarios dejados de percibir, desde la fecha de la desvinculación hasta la fecha de su reintegro, así como el pago de suma de cuarenta y un mil quinientos treinta y dos pesos dominicanos con 07/100 (RD$41,532.07), por concepto de vacaciones, y la suma de treinta mil pesos dominicanos con 00/100 (RD$30,000.00), por concepto de salario de navidad. **CUARTO:** RECHAZA los daños y perjuicios exigido por el señor PER2 por los motivos anteriormente expuestos. **QUINTO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **SEXTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, PER2 a la parte recurrida, MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES

(MOPC), así como a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, a los fines procedentes. **SÉPTIMO**: DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medio de casación

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "**Único medio:** Violación al sagrado derecho de defensa, al debido proceso, al principio contradictorio, falta de motivación y falta u omisión de estatuir" (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.

8. Para sustentar el único medio de casación desarrollado en su recurso, la parte recurrente en casación expone violaciones distintas en su configuración y solución, razón por la cual será examinado por aspectos, con la finalidad de mantener la coherencia en la decisión a emitir.

9. Para apuntalar un aspecto del medio de casación propuesto, la parte recurrente sostiene esencialmente, que el tribunal *a quo* incurrió en una flagrante violación al sagrado derecho de defensa, al debido proceso, al

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01724
Solicitud núm. 003-2023-01821
Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

principio contradictorio, en una falta de motivación y en una omisión de estatuir, pues en ningún momento le fueron notificados al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) entonces parte recurrida, los siguientes documentos: a) el dictamen marcado con el núm. 837-2017 de fecha 10 de julio de 2017 emitido por la Procuraduría General Administrativa; b) el escrito de réplica al dictamen núm. 837-2017 de fecha 25 de agosto de 2017 que depositare el señor PER3 c) el dictamen de contrarréplica núm. 461-2018 de fecha 16 de abril de 2018 emitido por la Procuraduría General Administrativa, y que, asimismo, el escrito de conclusiones incidentales suscrito por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de fecha 13 de septiembre de 2018 que no fue notificado a la Procuraduría General Administrativa (PGA), lo que, como ya se ha dicho, se configura en una violación al derecho de defensa, motivos por los cuales la sentencia impugnada debe ser casada.

10. En ese ámbito, el tribunal *a quo* expuso en la cronología del proceso lo siguiente:

"CRONOLOGÍA DEL PROCESO El expediente que nos ocupa se originó con motivo a la instancia contentiva de recurso contencioso administrativo, depositada en fecha 21 de marzo de 2017, por el señor PER2 contra el MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC). Mediante el Auto núm. 2797-2017, de fecha 12 de mayo de 2017, la Presidencia de este tribunal ordenó comunicar la instancia del recurso y los documentos que lo justifican, al MINISTERIO DE

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01724
Solicitud núm. 003-2023-01821
Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), y a la Procuraduría General Administrativa, para que estos, en un plazo de treinta (30) días, a partir de la fecha de recibo, produzcan sus escritos de defensa sobre los incidentes que puedan plantear y sobre el fondo del caso; este Auto fue notificado al MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), así como a la Procuraduría General Administrativa, mediante acto núm. 365-2017, instrumentado por el ministerial Saturnino Soto Melo, alguacil ordinario de la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo del Distrito Nacional, en fecha 15 de mayo de 2017. En fecha 28 de junio de 2017, El MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), depositó, una solicitud de prórroga para depósito de escrito de defensa. Mediante el Auto núm. 2026-2018, de fecha 09 de marzo de 2018, la Presidencia de este tribunal le concedió un plazo de treinta (30) días al MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), para que a partir de la fecha de recibo, produzcan su escrito de defensa sobre los incidentes que puedan plantear y sobre el fondo del caso; este auto fue notificado mediante acto núm. 447/2018, instrumentado por el ministerial Miguel Odalis Espinal Tobal, alguacil de estrado de la 2da Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, de fecha 08 de mayo de 2018. En fecha 10 de julio de 2017, La PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, deposito su dictamen núm. 837-2017. Mediante el Auto núm. 4841-2017, de fecha 03 de agosto de 2017, la Presidencia de este tribunal, ordenó comunicar el dictamen núm. 837-2017, al señor PER2 para que este, en un plazo de quince (15) días, a partir de la fecha de recibo, presente su escrito de réplica; siento el auto notificado mediante acto núm. 232/2017, instrumentado por el ministerial Licdo. Delio A. Javier M., alguacil de Estrado de la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, de fecha 03 de agosto de 2017. En fecha 25 de agosto de 2017, el señor PER2 deposito un escrito de réplica al dictamen núm. 837-2017. Mediante el Auto núm. 2025-2018, de fecha 09 de marzo 2018, la Presidencia de este tribunal,

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01724
Solicitud núm. 003-2023-01821
Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

ordenó comunicar el escrito de réplica antes citado a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, para que este, en un plazo de diez (10) días, a partir de la fecha de recibo, presente su escrito de contrarréplica; auto notificado a la parte recurrente mediante acto núm. 182/2018, instrumentado por el ministerial Raymi Yoel Del Orbe Regalado, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, en fecha 02 de abril de 2018. En fecha 16 de abril de 2018, La PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, deposito su dictamen de contrarréplica núm. 461-2018. En fecha 13 de septiembre de 2018, el MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), deposito su escrito de conclusiones incidentales. Mediante el Auto núm. 7741-2018, de fecha 09 de octubre de 2018, la Presidencia de este tribunal, ordenó que el escrito de conclusiones depositado por el MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), sea comunicado al señor PER2 para que este, en un plazo de quince (15) días, a partir de la fecha de recibo, presente su escrito de réplica; auto notificado mediante acto núm. 762-2020, instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil Ordinario del Tribunal Superior Administrativo, de fecha 25 de junio de 2019. A través del Auto núm. 14636-2022, de fecha 02 de agosto de 2022, la Presidencia de este tribunal puso en mora al MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), para que dentro del plazo de cinco (05) días, a partir de la fecha de recibo, produzca sus conclusiones en cuanto al fondo del recurso; este Auto le fue notificado al MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), mediante la Unidad de notificaciones del Tribunal Superior Administrativo, en fecha 17 de abril de 2023, a los correos electrónicos linsayspraus@gmail.com; s.mendez@mopc.gob.do; l.reynoso@mopc.gob.do y ollerkin2810@hotmail.com. Por medio del Auto de Asignación núm. 01945-2023, emitido en fecha 22 de mayo de 2023, la Presidencia del tribunal asignó a la Primera Sala de este tribunal el conocimiento del presente caso, y, en fecha

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01724
Solicitud núm. 003-2023-01821
Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

26 de mayo de 2023, fue asignado para fallo mediante el Auto de Designación núm. 2023-S01-00208, emitido por la Presidencia de esta Primera Sala" (sic).

11. Del estudio del medio de casación propuesto puede colegirse que la parte recurrente en casación sostiene, en el aspecto analizado, que en el curso del proceso contencioso administrativo no le fueron notificados una serie de documentos depositados tanto por la Procuraduría General Administrativa (PGA)-dictamen y dictamen de contrarréplica- como por la entonces parte recurrente señor PER4 escrito de réplica al dictamen de la Procuraduría General Administrativa-, lo que se configura en una vulneración a su derecho de defensa y que afectó su posibilidad de pronunciarse sobre lo allí argumentado y peticionado.

12. Lo transcrito en párrafo anterior revela sobre la cronología del proceso los puntos neurálgicos siguientes: a) que la Procuraduría General Administrativa en fecha 10 de julio de 2017 depositó su dictamen núm. 837-2017; y que, posteriormente mediante auto núm. 4841-2017 de fecha 03 de agosto de 2017 la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo ordenó comunicar dicho documento a la entonces parte recurrente, señor PER5 para que en el plazo de 15 días, que serían contados a partir de la fecha de recibo, produjera su escrito de réplica, auto que fue notificado mediante acto núm. 232/2017, instrumentado por Delio A. Javier M., alguacil de estrados

del Tribunal Superior Administrativo; b) que en fecha 25 de agosto de 2017 el señor PER1 depositó un escrito de réplica al referido dictamen núm. 837-2017 y que, mediante auto núm. 2025-2018 de fecha 9 de marzo de 2018 la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo ordenó comunicar dicho documento a la Procuraduría General Administrativa, para que en un plazo de 10 días produjera escrito de contrarréplica, auto que fue notificado mediante acto núm. 182-2018 de fecha 2 de abril de 2018, instrumentado por PER6 alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo y c) que en fecha 16 de abril 2018 la Procuraduría General Administrativa depositó su dictamen de contrarréplica núm. 461-2018.

13. Se impone destacar que la Constitución de la República garantiza el debido proceso de ley, en el cual debe salvaguardarse el derecho de defensa y el principio de contradicción procesal, de manera que, como es un asunto vinculado en la norma fundamental del Estado, es inexcusable su aplicación.

14. El derecho de defensa además de ser un derecho fundamental, al tenor de lo dispuesto por el artículo 69 numeral 4 de la Constitución, cuyo ejercicio por parte de los interesados debe hacerse efectiva por los jueces, por tanto, el fin propio de este derecho es hacer realidad los principios procesales de un juicio contradictorio y la oportunidad de hacer valer en el debate los medios de defensa y elementos probatorios pertinentes al litigio.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01724
Solicitud núm. 003-2023-01821
Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

15. En ese orden de ideas, ha sido criterio de esta Corte de Casación que *la finalidad del derecho de defensa es asegurar la efectiva garantía y realización de los principios procesales de contradicción y de igualdad de armas, principios que imponen a los órganos judiciales el deber de asegurar la equidad en el curso del proceso e impedir que se impongan limitaciones a una de las partes que puedan desembocar en una situación de indefensión que contravenga las normas constitucionales*[1]; formando el derecho de defensa parte integral del debido proceso, el cual a su vez se ha desarrollado en tres grandes ejes que son: 1) debido proceso legal, adjetivo o formal, el cual supone el respeto a las reservas de ley por parte de los poderes públicos y a la actuación de conformidad con el indicado cuerpo normativo; 2) el debido proceso constitucional, el cual es el debido proceso comúnmente conocido, y supone el respeto a las garantías constitucionales en los procesos jurisdiccionales, tanto en ocasión de los procesos formales y procesales; y 3) debido proceso sustantivo; el cual tiene vigencia en la concordancia con la Constitución que han de tener las leyes, normas y resoluciones emanadas de autoridad pública, para asegurar su vigencia y legitimidad en el Estado de derecho.

16. De manera que se vulnera el debido proceso constitucional - o debido proceso - cuando, como consecuencia de la inobservancia de una norma procesal, se provoca una limitación real y efectiva del derecho de defensa

[1] SCJ, Tercera Sala, SCJ-TS-22-0937, 30 de septiembre 2013. BJ.1342.

ocasionando un perjuicio que coloca en una situación de desventaja a una de las partes.

17. En ese tenor, de la sentencia criticada ha sido posible advertir, tal y como alega la parte hoy recurrente, que la jurisdicción *a quo* violentó el debido proceso cuando no observó el respeto del principio contradictorio, transgrediendo el contenido esencial del derecho a la defensa al no notificar el dictamen núm. 837-2017 de fecha 10 de julio de 2017, el escrito de réplica al dictamen de fecha 25 de agosto de 2017 depositado por el señor PER1 así como el dictamen de contrarréplica núm. 461-2018 de fecha 16 de abril de 2018 emitido por la Procuraduría General Administrativa al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)-en su calidad de entonces parte recurrida-, como era su deber, a fin de que hiciera sus reparos, pues es la propia ley que pone a cargo de la secretaría general de dicho tribunal la notificación de todos los documentos, razón por la cual para resguardar el derecho de defensa el tribunal *a quo* debió poner en conocimiento a la parte de los referidos documentos para que pudiera formular su defensa respecto de estos.

18. No es ocioso precisar aquí que, tanto la Ley núm. 13-07 en su artículo 6 como el artículo 166 de la Constitución, establecen que el Procurador General Administrativo tendrá la representación permanente de la administración pública ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Lo anterior implica

que, si bien es cierto que esto no impide que la administración apodere los abogados que considere para el ejercicio de su derecho a la defensa en los casos judiciales que cursen ante dicha jurisdicción, ello no desvirtúa la mencionada representación permanente que tiene como función el referido funcionario, según se lleva dicho anteriormente, el cual, ante la ausencia de la notificación de abstención para que produzca escrito de defensa prescrita al final de la parte general del citado artículo 6 de la Ley núm.13-07, realizada por el titular del órgano o entidad pública que haya designado abogado para que lo represente, deberá producir su defensa en representación de la institución de que se trate, acto procesal este que deberá ser comunicado a las demás partes para que ejerzan su derecho de defensa como lo crean conveniente. Cualquier conflicto que surja de esta situación deberá ser resuelto por el juez apoderado ante de tomar cualquier tipo de decisión.

19. Es facultad de la Suprema Corte de Justicia, como Corte de Casación, verificar que las sentencias sometidas al examen de la casación se basten a sí mismas, de manera que le permitan ejercer su control, lo que, por las razones anteriormente expuestas, no ha ocurrido, al no haber un estado de igualdad de condiciones a favor de quienes han sido privados real y efectivamente de ejercer el derecho a la defensa.

20. Así las cosas, del estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que los jueces del fondo incurrieron en el vicio denunciado y en

vista de las irregularidades advertidas, esta Tercera Sala acoge el medio analizado y casa con envío la decisión impugnada.

21. Dada la naturaleza de la decisión asumida por esta Tercera Sala no procede ponderar los demás aspectos planteados por la parte recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente, por un asunto de naturaleza lógica, todos los aspectos de fondo presentados por las partes.

22. 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 ante otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada, o ante otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción...*

23. De acuerdo 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.*

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01724
Solicitud núm. 003-2023-01821
Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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. 0030-02-2023-SSEN-00203 de fecha 26 de mayo de 2023 dictada por la Primera 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.

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.

[redacted]

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Anselmo A. Bello Ferreras
Manuel A. Read Ortiz
Manuel R. Herrera Carbuccia
Moises A. Ferrer Landron
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/PDG2-F750-MF9T-A8P8