PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 29 DE ABRIL DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0382

Sentencia impugnada:Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 31 de mayo de 2019.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Dirección General de Migración.

Abogado:Dr. César A. Jazmín Rosario.

Recurrido: PER1

Abogado:Lic. Arístides José Trejo Liranzo.

Juez ponente:Mag. Manuel Alexis Read Ortiz.

Decisión: Casa

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 y Moisés A. Ferrer Landrón, 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 abril de 2022, año 179° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la Dirección General de Migración, contra la sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00161, de fecha 31 de mayo de 2019, dictada por la Segunda 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 9 de julio de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Procurador General Administrativo Dr. César A. Jazmín Rosario, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED1 con oficina ubicada en la intersección formada por las calles ADD1 y actuando como abogado constituido de la Dirección General de Migración.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 5 de agosto de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. Arístides José Trejo Liranzo, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 con estudio profesional abierto en la ADD2 actuando como abogado constituido de Armando Casciati, italiano, provisto de la cédula de identidad núm. CED3 domiciliado en Santo Domingo, Distrito Nacional.

3.Mediante memorial depositado en fecha 27 de agosto de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Procurador General Administrativo Dr. César A. Jazmín Rosario, cuyas generales fueron indicadas anteriormente, actuando como abogado constituido de la Dirección General de Migración, fue presentada la réplica al memorial de defensa depositado por la parte recurrida PER1

4.Mediante dictamen de fecha 3 de febrero de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente recurso de casación.

5.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones Contencioso-Administrativo, en fecha 23 de febrero de 2022, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, juez que preside, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

6.El magistrado Rafael Vásquez Goico no firma la presente sentencia, ya que se inhibió por haber participado en otra parte del proceso, según consta en el acta de inhibición de fecha 30 de marzo de 2022.

7.El magistrado Anselmo A. Bello F., no firma la presente decisión, por haberse deliberado y fallado durante su periodo de vacaciones.

8.Esta sentencia ha sido adoptada a unanimidad y en estos casos el artículo 6 de la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, permite que la Sala válidamente se integre con tres de sus miembros, quienes figuran firmando la presente decisión.

II. Antecedentes

9.Mediante oficio núm. 007534, de fecha 1 de julio de 2014, el Director General de Migración solicitó a la encargada del departamento de extranjería la cancelación de la residencia de PER1 Posteriormente en fecha 25 de julio de 2014, el Director General de Migración declaró ilegal la permanencia en el país del referido señor, ordenando la deportación hacia su país de origen.

10.En fecha 16 de enero de 2015, mediante acto núm. 49/2015, instrumentado por Tony A. Rodríguez M., alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, les fue notificado a los Lcdos. Arístides Trejo, Yurosky E. Mazara y Miguel Núñez Herrera, en calidad de abogados apoderados de PER1 el oficio núm. 02698, de fecha 30 de junio de 2014 PLA1 el oficio núm. 007534, de fecha 1 de julio de 2014, emitidos por el Director General de Migración.

11.No conforme con la actuación institucional, PER1 acudió a la vía jurisdiccional en procura de que se declarara nulo tanto el oficio mediante el cual se solicita la cancelación de su residencia, así como el acto administrativo dictado por la Dirección General de Migración en fecha 25 de julio de 2014 (contentivo de la declaración de permanencia ilegal, orden de detención y deportación), y, en consecuencia, quedara sin efecto jurídico toda medida tomada en el ámbito del proceso en perjuicio de la parte hoy recurrida; se levantara de forma permanente cualquier impedimento de entrada al territorio nacional y se restituyeran todos los documentos que le acreditan el estatus migratorio de residente permanente en el país, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00161, de fecha 31 de mayo de 2019, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA el medio de inadmisión planteado por la parte recurrida DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN (DGM) y el PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO, relativo al plazo de interposición del Recurso Contencioso-Administrativo, por los motivos expuestos. SEGUNDO: DECLARA bueno y válido en cuanto la forma el Recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por el señor PER2 en fecha doce (12) de febrero del año dos mil dieciocho (2018), contra la DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN (DGM) y el MINISTERIO DE INTERIOR Y POLICÍA, por estar acorde a la normativa legal que rige la materia. TERCERO: RECHAZA la solicitud de exclusión del MINISTERIO DE INTERIOR Y POLICÍA, conforme los motivos expuestos en el cuerpo de la sentencia. CUARTO: En cuanto al fondo, ACOGE PARCIALMENTE el presente Recurso Contencioso-Administrativo, en consecuencia, ANULA el Oficio núm.007534, de fecha uno (1) de julio del año dos mil catorce (2014), así como también la Declaratoria de permanencia ilegal, orden de detención y deportación, de fecha veinticinco (25) de julio del año dos mil catorce (2014), ambos dictados por el Director General de Migración, por ser contrarios a la Constitución y a las leyes que rigen la materia, por los motivos expuestos. QUINTO: RECHAZA la solicitud de astreinte por los motivos ut supra indicados. SEXTO: Declara el presente proceso libre de costas. SÉPTIMO: ORDENA, que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, PER1 a la parte recurrida, DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN (DGM) y al MINISTERIO DE INTERIOR Y POLICÍA, así como también, al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO. OCTAVO: ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

12.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Falta de motivos y de base legal. Violación del artículo 69 de la Constitución Dominicana. False aplicación del derecho: aplicación del no vigente artículo 12 de la Ley 107-13. Errónea interpretación y falsa aplicación del no vigente artículo 12 de la Ley 107-13. Segundo medio: Falta de motivación. Violación de los artículos 29 de la Ley 1494 del 2 de agosto de 1947 y 141 del Código de Procedimiento Civil. Errónea apreciación y desnaturalización de los hechos y falsa aplicación del derecho. Tercer medio: Falta de motivación. Violación al artículo 69 de la Constitución Dominicana. Violación al Debido Proceso y al Derecho de Defensa” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel Alexis Read Ortiz

13.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.

V. Incidentes

En cuanto a la admisibilidad del recurso de casación

14.La parte recurrida, PER1 realizó los siguientes planteamientos incidentales: a) en su memorial de defensa, solicitó la inadmisibilidad del presente recurso de casación, alegando que no cumple con las disposiciones del artículo 5 de la Ley núm. 3726-53 sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, puesto que no le fue notificada una copia certificada de la sentencia impugnada; b) mediante instancia depositada en fecha 22 de enero de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, solicitó la declaratoria de caducidad del recurso por indivisibilidad del litigio, en vista de que la parte recurrente no emplazó al Ministerio de Interior y Policía, que formó parte de la litis ante el tribunal a quo.

15.Como los anteriores pedimentos tienen por finalidad eludir el examen del fondo del recurso, procede examinarlos con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

a)En cuanto a la falta de notificación de la sentencia certificada

16.El artículo 5 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificado por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, señala que: El memorial deberá ir acompañado de una copia auténtica de la sentencia que se impugna y de todos los documentos en que se apoya la casación solicitada

17.Del análisis del texto legal antes transcrito se deduce que la formalidad requerida en el artículo 5 es que el memorial de casación y no el emplazamiento, esté acompañado de una copia certificada de la sentencia impugnada, a pena de inadmisibilidad; resultando en el caso que nos ocupa que al examinar el expediente se ha podido advertir que reposa un copia certificada de la sentencia impugnada, con lo que se ha dado cumplimiento a las disposiciones del artículo 5 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación, motivo por el cual se rechaza la inadmisión planteada.

b)En cuanto a la caducidad por indivisibilidad

18.Del estudio de la sentencia impugnada se constata, que en el recurso Contencioso-Administrativo figura como parte recurrente PER1 y como recurridos, la Dirección General de Migración y el Ministerio de Interior y Policía.

19.La jurisprudencia pacífica de esta Tercera Sala sostiene que cuando existe indivisibilidad en el objeto del litigio, si el recurrente ha emplazado a una o varias de las partes contrarias y no lo ha hecho con respecto a las demás, el recurso debe ser declarado inadmisible con respecto a todas, puesto que la contestación no puede ser juzgada sino conjunta y contradictoriamente con las demás partes que fueron omitidas.

20.Sin desmedro de lo anterior, en el caso que nos ocupa, el planteamiento de caducidad por indivisibilidad versa sobre una institución estatal, por lo que es preciso remitirnos al contenido de la Ley núm. 247-12, Orgánica de Administración Pública, que dispone en su artículo 6 lo siguiente: la Administración Pública está conformada por entes y órganos administrativos. Constituyen entes públicos, el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas. Los órganos son las unidades administrativas habilitadas a ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyen, mientras que el artículo 13 de la precitada norma legal, indica que la Administración Pública Central se conforma por un conjunto de órganos cuyas competencias se extienden en todo el territorio nacional, bajo la dirección del o la Presidente de la República, y cuyos actos se imputan al Estado como persona jurídica.

21.Asimismo, de la interpretación armónica de los artículos 24 y 27 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, se desprende que los ministerios como órganos de la función administrativa del Estado se relacionan jerárquicamente en una estructura descendente, dentro de la cual se encuentran las direcciones, departamentos, divisiones y secciones, siendo responsabilidad del órgano la actuación u omisión de sus dependencias.

22.En ese sentido, la estructura que reposa en la competencia y responsabilidad atribuida a una administración pública, no obstante ser hecha por alguna de sus dependencias, queda entendido que es la propia entidad que retiene los efectos de las actuaciones u omisiones realizadas por sus dependientes o representantes y que la representación asumida por estos se extrapola directamente al ministerio.

23.En la especie, se ha podido verificar que de conformidad con el decreto núm. 1 de fecha 4 de septiembre de 1965, la Dirección General de Migración es una dependencia directa del Ministerio de Interior y Policía, formando parte de su estructura administrativa, creada como un organismo de apoyo para el ejercicio de las prerrogativas que le confiere la ley, del cual es su subordinada en términos de jerarquía. Además, la decisión atacada en casación no condena de manera específica a la persona jurídica del Ministerio de Interior y Policía, sino que declara la nulidad de sendos actos administrativos emitidos por la Dirección General de Migración, en consecuencia, se rechaza el incidente planteado y se procede al examen de los medios de casación que fundamentan el presente recurso.

24.En su memorial de defensa, la parte recurrida PER1 plantea la inadmisibilidad del primer medio y algunos aspectos del segundo medio de casación propuestos, alegando que ante los jueces del fondo no fue planteado ningún medio de hecho o derecho sobre la crítica de la aplicación o no de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo y ante esta situación los medios resultan imponderables, planteamiento que será abordado, tras verificar los fundamentos de los medios atacados.

25.Los medios propuestos por la parte recurrente exponen violaciones distintas en su configuración y solución,

razón por la cual serán examinados por aspectos, para mantener la coherencia de la sentencia.

26.Para apuntalar algunos aspectos de su primer y segundo medios de casación propuestos, los cuales se analizan de forma conjunta por guardar relación y resultar útil a la solución que se le dará al caso, la parte recurrente alega, en esencia, que al rechazar el medio de inadmisión fundamentado en el vencimiento del plazo para recurrir, los jueces del fondo incurrieron en una falsa aplicación de la ley, puesto que de acuerdo a lo consignado en el artículo 61 de la Ley núm. 107-13, esta entraría en vigencia al cumplirse dieciocho (18) meses de su promulgación en fecha 6 de agosto de 2013, a saber, el día 6 de febrero de 2015, por lo que habiendo sido notificado el acto administrativo de declaración de permanencia ilegal, orden de detención y deportación, mediante acto núm. 49/2015 de fecha 16 de enero de 2015, según afirma el propio tribunal a quo en la pág. 8 párrafo 8 de la sentencia recurrida, el artículo 12 de la Ley núm. 107-13 no se encontraba vigente, por tanto no era aplicable al caso.

27.Igualmente, indica la parte recurrente, que el tribunal a quo incurre en una errónea interpretación y falsa aplicación del artículo 12 de la Ley núm. 107-13, debido a que dicho texto legal no dispone la notificación a domicilio como erróneamente aducen los jueces del fondo, sino al lugar indicado por el interesado; que el acto administrativo notificado en fecha 16 de enero de 2015, alcanzó todos sus efectos, ya que el señor PER1 ejerció oportunamente, con los mismos abogados que fueron notificados, una acción de amparo, emitiendo el Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 023-2015 de fecha 2 de febrero de 2015, la que posteriormente fue recurrida en revisión, dictando el Tribunal Constitucional la sentencia TC/0557/17 en fecha 26 de octubre de 2017, todo a partir del referido acto núm. 49/2015, sin que se suscitara la cuestión de la extemporaneidad ni la invalidez de la notificación, deviniendo en una cuestión precluida por las actuaciones judiciales efectuadas, sin embargo, el tribunal a quo de manera incongruente e injustificable, consideró ineficaz la notificación, en virtud del no vigente artículo 12 de la Ley núm. 107-13.

28.Para fundamentar su decisión, el tribunal a quo expuso los motivos que se transcriben a continuación:

“Medio de inadmisión 8. Se le plantea a esta Corte la inadmisión del presente recurso por violación a los plazos establecidos tanto en la Ley 13-07 sobre Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado de fecha 05 de febrero del año 2007, y la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, en virtud de que al señor PER1 le fue notificado el Acto Administrativo de Declaración de Permanencia Ilegal, orden de detención y deportación, de fecha veinticinco (25) de julio del año dos mil catorce (2014), emitido por el Director General de Migración, mediante Acto núm. 49/2015, de fecha dieciséis (16) de enero del año dos mil quince (2015), diligenciado por el ministerial Tony A. Rodríguez M., Alguacil Ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional; que por tanto, de la fecha de notificación y la interposición del presente recurso Contencioso-Administrativo, se deduce que el plazo está ventajosamente vencido. 9. Del examen del incidente planteado esta Corte ha podido observar, que el Acto de notificación de proceso de deportación y declaración de permanencia ilegal del señor PER1 fue notificado en la ADD3 en el domicilio ad-hoc de los Licenciados Arístides Trejo, Yurosky E. Mazara y Miguel Núñez Herrera abogados apoderados del señor PER1 no obstante, se advierte que dicho acto no fue notificado en el domicilio del hoy recurrente, sino en un domicilio ad-hoc del cual no existe constancia de que fuera elegido por el accionante, amén de que fueran o no los abogados apoderados de éste en dicho momento. 10. El Acto Administrativo sancionador debe de reunir unos requisitos de validez bajo los parámetros del principio de

eficacia de la actuación que garantiza los derechos de los ciudadanos, en tal sentido, el Legislador en el artículo 12 de la Ley núm. 107-13 antes indicada, consagró que la eficacia de los actos administrativo requiere cuando son desfavorables, la notificación a los interesados, el texto íntegro de la Resolución, las vías y plazos para recurrirla. Por esta razón, este Colegiado entiende, que el plazo prefijado comienza a partir de la notificación a la persona en su domicilio, cuestión que no ocurre en la especie, y, en consecuencia, al comprobarse que la notificación no se hizo en el domicilio del recurrente, nos permite concluir que el recurso ha sido interpuesto conforme el mandato del artículo 5 de la Ley núm. 13-07, motivos por lo que procede a rechazar el medio de inadmisión planteado" (sic).

29.Como asunto previo al análisis de los medios de casación en cuestión, es necesario indicar que el vicio sustentado en la falsa aplicación y errónea interpretación del artículo 12 de la Ley núm. 107-13, endilgada a los jueces del fondo por haber fundamentado en el referido texto legal el rechazo del medio de inadmisión en cuanto a la extemporaneidad del recurso Contencioso-Administrativo, que solo pudo ser advertido por la parte recurrente de la lectura del fallo atacado, razón por la cual no puede ser considerado como un medio nuevo.

30.En lo concerniente al planteamiento fundamentado en la falsa e incorrecta interpretación de la ley, es preciso remitirnos al contenido del artículo 61 de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, el cual dispone: Entrada en vigencia. Esta ley entrará en vigencia al cumplirse los dieciocho (18) meses de su promulgación. La precitada ley fue promulgada en fecha 6 de agosto del año 2013, y su entrada en vigencia tuvo lugar el día 6 de febrero de 2015.

31.Tras realizar el examen correspondiente a la decisión atacada, esta corte de casación ha constatado que los jueces del fondo declararon la ineficacia de la notificación al señor PER1 realizada en fecha 16 de enero de 2015, en el domicilio de sus abogados apoderados, quienes lo representaron ante el tribunal a quo, sustentados en el contenido del artículo 12 de la Ley núm. 107-13, que indica 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.

32.Lo antes transcrito revela, que para formar su convicción y rechazar la inadmisibilidad del recurso Contencioso-Administrativo, los jueces del fondo no ponderaron adecuadamente los documentos aportados, así como el hecho de que la notificación fue realizada en el domicilio de los abogados apoderados del señor PER1 -el cual cumplió su finalidad, pues llegó a manos del recurrido- quienes lo representaron ante la vía jurisdiccional, tomando como fundamento un texto legal que no resultaba aplicable en la especie por un asunto temporal, cuestión que no fue considerada por los jueces del fondo, resultando evidente que el tribunal a quo ha incurrido en los vicios denunciados por la parte recurrente, quedando configurada la falsa aplicación e interpretación del artículo 12 de la Ley núm. 107-13, en consecuencia, procede acoger el presente recurso y casar con envío la sentencia impugnada, resultando innecesario examinar los demás medios propuestos por la parte recurrente.

33.De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, el cual expresa que 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.

34.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 la especie.

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. 0030-03-2019-SSEN-00161, de fecha 31 de mayo de 2019, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia y Moisés A. Ferrer Landrón.

César José García Lucas, Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICO que la sentencia que antecede ha sido dictada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.

César José García Lucas, Secretario General.

www.poderjudici