



SENTENCIA DEL 25 DE FEBRERO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0087

Sentencia impugnada:Sexta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, del 11 de junio de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Ministerio de Agricultura.

Abogados:Lic. Yohan M. López Diloné y Dr. Humberto Tejeda Figuereo.

PER1

Abogadas:Licdas. Rosa Margarita Pérez Melo y Yulibelys Wandelpool Ramírez.

Juez ponente:Mag. Rafael Vásquez Goico.

Decisión: Rechaza

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, 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 25 de febrero de 2022, año 178° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Agricultura, contra la sentencia núm. 0030-1645-2021-SSen-00148, de fecha 11 de junio de 2021, dictada por la Sexta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 6 de agosto de 2021, en el centro de servicios presencial de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. Yohan M. López Diloné y el Dr. Humberto Tejeda Figuereo, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núm. O1

oz Y CED1 con estudio profesional, abierto en común, en la consultoría jurídica de su representado Ministerio de Agricultura, organismo del Estado dominicano, organizado y existente de conformidad con la Ley Orgánica de Función Pública núm. 247-12, RNC O3 con su domicilio y sede principal en la ADD1 Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por PER2 dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 del mismo domicilio de su representado.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 6 de septiembre de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Rosa Margarita Pérez Melo y Yulibelys Wandelpool Ramírez, dominicanos, con estudio profesional abierto en común en la

ADD2 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogadas constituidas de PER3 dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

Mediante dictamen de fecha 25 de noviembre de 2021, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente recurso de casación.

El magistrado Manuel R. Herrera Carbuccia no firma la presente decisión por haberse deliberado y fallado durante su período de permiso con fines académicos.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 15 de diciembre de 2021, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, en funciones de presidente Rafael Vásquez Goico y Nancy I. Salcedo Fernández, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

En fecha 5 de octubre de 2020, el Ministerio de Agricultura notificó a PER3 la acción de personal que puso fin la relación laboral por conveniencia en el servicio; quien, no conforme, interpuso recurso de reconsideración y posteriormente recurso Contencioso-Administrativo en procura del pago de sus derechos adquiridos e indemnización prevista en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08, de Función Pública, dictando la Sexta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-1645-2021-SS-00148, de fecha 11 de junio de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: Declara regular y válido en cuanto a la forma, el recurso Contencioso-Administrativo incoado por PER3 contra el MINISTERIO DE AGRICULTURA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, por haber sido interpuesto conforme a los requisitos de las leyes aplicables la materia. SEGUNDO: Acoge en cuanto al fondo el presente recurso, en consecuencia, ordena al MINISTERIO DE

AGRICULTURA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, el pago a favor del señor **PER3**

la suma de trescientos cuarenta y un mil cuatrocientos ochenta y ocho pesos dominicanos con 69/100 (RD\$341,488.69), por los dieciséis (16) años, diez (10) meses y veinte (20) días laborados, en virtud del artículo 60 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, por los motivos expuestos. TERCERO: Ordena el pago de; a) la suma de cincuenta mil novecientos ochenta y cuatro pesos dominicanos con 00/100 (RD\$50,984.00), por concepto de vacaciones correspondientes a los años 2019 y 2020, y 2) la suma de dieciséis mil setecientos treinta y nueve pesos dominicanos con 64/100 (RD\$16,739.64), por concepto proporción de salario número 13, en virtud de los diez (10) meses y veinte (20) días laborados durante su último año de trabajo (2020). CUARTO: DECLARA el presente proceso libre de costas QUINTO: Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente **PER3** a la parte recurrida MINISTERIO DE AGRICULTURA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, y a la procuraduría general administrativa. SEXTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Desnaturalización de los hechos y peor aplicación e interpretación del derecho. Segundo medio: Errónea interpretación y peor aplicación del Art. 51 de la Ley 107-13, falsa afirmación de la derogación del Art. 4 de la Ley 13-07, Sobre Traspaso de Competencias” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

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 1º 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.

La parte recurrente arguye, en los dos (2) medios de casación contenidos en su instancia de casación, los cuales se reúnen por su conexidad y para dispensar una mejor solución al asunto, que los jueces del fondo incurrieron en una errónea aplicación de la norma jurídica al momento de rechazar el incidente de inadmisión por lo tardío del recurso Contencioso-Administrativo de la la especie, todo en vista de que: a) el recurso de reconsideración se interpuesto fuera de plazo; y b) hubo una errónea interpretación del artículo 51 de la ley 107-13 y del artículo 4 de la ley 13-07, al no haberse agotado la fase administrativa previa a la demanda contenciosa-administrativa.

En sus conclusiones formales presentadas ante el tribunal a quo por la hoy recurrente consignadas en la sentencia que se impugna, pág. 4, solicitó: “Declarar, inadmisile, la demanda en reclamación de pago de indemnización y derechos adquiridos, incoada por el señor **PER4** notificada mediante el Acto Núm.15/2021, de fecha trece (13) del mes de enero del año 2021,instrumentado por el Ministerial Hipólito Rivera, Alguacil Ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santo Domingo; por no haber agotado el demandante, correctamente, las vías recursivas en sede administrativa, prevista en los artículos 72, 73 y 74 de la Ley 41-08, combinado con la excepción establecida en

el art. 4 de la Ley núm. 13-07 de fecha 25 de octubre del año 2006, Sobre el Traspaso de Competencia del Tribunal Superior Administrativo”

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

4. El medio de inadmisión tiene fundamento en el artículo 44 de la Ley No. 834 del 15 de julio de 1978, el cual de manera implícita establece que la falta de objeto constituye un medio de inadmisión, a saber: “Constituye una inadmisibilidad todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisibile en su demanda, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada”. 5. En aplicación del principio dispositivo y de criterios jurisprudenciales, es necesario que este Tribunal se pronuncie en primer lugar sobre la admisibilidad del recurso y luego si fuere necesario sobre el fondo de la demanda de que se trata, por tales razones y motivos el

Tribunal la ponderará y decidirá conforme a derecho y justicia. 6. Que conforme al principio de legalidad de las formas “el tiempo, el lugar y la forma de los actos procesales deben ser los establecidos por la ley y por ende deben ser rigurosamente observados, que al no ser ejecutados oportunamente, carecerán dichos actos de eficacia jurídica. Que dicho principio ha sido consagrado por nuestra Suprema Corte de Justicia mediante Sentencia No. 16 de fecha 24 de agosto de 1990, cuando expresa formalidades requeridas por la ley para interponer los recursos son sustanciales y no pueden ser sustituidas por otras”; siendo reconocido con posterioridad por la doctrina y la jurisprudencia el principio legal que establece que: “La violación de una o más formalidades legales origina implícitamente un fin de no recibir o medio de inadmisión. 7. Que el artículo 4 de la ley 13-07 dispone lo siguiente; “Agotamiento facultativo vía Administrativa. El agotamiento de la vía administrativa será facultativo para la interposición de los recursos, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario, contra los actos administrativos dictados por los órganos y entidades de la administración pública, excepto en materia de servicio civil y carrera administrativa.. 8. Que los artículos 72, 73 y 74 de la Ley No. 41-08 sobre Función Pública, establecen lo siguiente: “Los servidores públicos tendrán derecho a interponer los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico, con el objetivo de producir la revocación del acto administrativo que les haya producido un perjuicio, agotados los cuales podrán interponer el recurso contencioso-administrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa...” “El Recurso de Reconsideración deberá interponerse por escrito, por ante la misma autoridad administrativa que haya adoptado la decisión considerada injusta, en un plazo de quince (15) días francos contados a partir de la fecha de recepción de la notificación de dicha decisión. Este recurso podrá ser interpuesto directamente por el servidor público afectado, o por un apoderado de éste...” “El Recurso Jerárquico deberá ejercerse ante el órgano de la administración pública de jerarquía inmediatamente superior al órgano que haya tomado la decisión controvertida, dentro de los quince (15) días francos contados a partir de la fecha de recepción de la resolución que resuelva el Recurso de Reconsideración o de la fecha en que se considere confirmada la decisión recurrida. Transcurridos treinta (30) días sin que la autoridad responsable de conocer del recurso jerárquico se haya pronunciado sobre el mismo, se considerará confirmada la decisión recurrida y podrá interponerse el recurso Contencioso-Administrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”. 9. Que del estudio de los documentos que reposan en el expediente, se puede colegir que el recurrente interpuso un Recurso de reconsideración, en fecha treinta (30) del mes de octubre del año dos mil veinte (2020), por ante el Ministerio de Agricultura el licenciado PER5 sin que la institución le haya dado respuesta. 10. Que si bien es cierto que el artículo 4 de la Ley 41-08, precedentemente copiado establece que los recursos administrativos en materia de Función Pública tienen un carácter obligatorio, no menos cierto es que tal disposición fue derogada

por la Ley 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, la cual en su artículo 51 establece el carácter optativo de los recursos administrativos al expresar: “Los recursos administrativos tendrán carácter optativo para las personas, quienes a su Opción, podrán interponerlos o acudir directamente a la vía contenciosa administrativa. La elección de la vía jurisdiccional hará perder la administrativa, pero la interposición del recurso administrativo no impedirá desistir del mismo en cualquier estado a fin de promover la vía contenciosa, ni impedirá que se interponga el recurso Contencioso-Administrativo una vez resuelto recurso administrativo o transcurrido el plazo para decidir”; que la desvinculación del recurrente fue en el año 2020, es decir, encontrándose vigente la indicada Ley 107-13, por lo que era facultativo del hoy recurrente interponer recursos en sede administrativa o acudir a este Tribunal. En sintonía con lo anterior, si bien es cierto el recurrente interpuso recurso de reconsideración en sede administrativa, en fecha treinta (30) del mes de octubre del año dos mil veinte (2020), no menos cierto es que la institución recurrida no le dio respuesta, por lo que podía acudir a este Tribunal, como en la especie ocurrió, sin plazo preclusivo, motivo por el cual este Tribunal rechaza el medio de inadmisión planteado por la recurrida MINISTERIO DE AGRICULTURA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo” (sic).

En cuanto a la imputada violación a las referidas leyes, esta Tercera Sala reitera lo indicado en decisiones anteriores, en el sentido de que a la luz de los principios de la supremacía de la Constitución, así como de su eficacia expansiva e interpretación más favorable, se entiende que el carácter obligatorio del agotamiento de la vía administrativa contraviene el derecho fundamental de los administrados a obtener una tutela judicial efectiva y el derecho a la igualdad.

Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia entiende pertinente precisar que el artículo 4 de la Ley núm. 13-07 -el cual exigía a los funcionarios públicos el agotamiento obligatorio de los recursos en sede administrativa (reconsideración y jerárquico) antes de apoderar a la jurisdicción contencioso administrativa- quedó derogado con la entrada en vigencia de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, la cual, en su artículo 51 señala que: “Los recursos administrativos tendrán carácter optativo para las personas, quienes a su opción, podrán interponerlos o acudir directamente a la vía contenciosa administrativa”, todo ello en términos totalmente generales y sin hacer distinción alguna en su texto que suponga un tratamiento diferenciado con relación a la materia de función pública.

En términos generales, los artículos 53 y siguientes de dicha ley 107-13, que tratan sobre los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico, aplican a la materia de función pública, ya que ese instrumento legal establece en su artículo 62 que deroga todas leyes, generales y especiales que le sean contrarias. Con esto se evidencia que uno de los objetivos de dicha legislación es la unificación de los procedimientos en sede administrativa para su mejor comprensión por parte de los administrados que deben ajustar sus actuaciones o se benefician de él y para eficientizar su aplicación por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales. Este propósito de unificación no es extraño a la referida materia de recursos administrativos, razón por la que el presente proceso, por un asunto adicional de temporalidad, se encuentra regido por dichos textos referidos a los artículos 53 y 54 de ley 107-13.

El artículo 53 de la ley 107-13 dispone que: “contra los actos administrativos puede ser interpuesto el recurso de reconsideración ante los órganos que lo dictaron dentro del plazo de que disponen las personas para recurrirlos por la vía contenciosa, es decir, 30 días. Párrafo. El órgano competente para resolver el recurso

administrativo dispondrá de un plazo de treinta (30) días para dictar su decisión. Si el recurso de reconsideración no fuera resuelto dentro del plazo fijado, el interesado podrá reputarlo denegando tácitamente, pudiendo interponer a su opción el recurso jerárquico, si procede, o el Contencioso-Administrativo, sin plazo preclusivo.

Adicionalmente y tal y como se lleva dicho anteriormente, de una interpretación correcta de los artículos 53, 54 y 62 de la ley 107-13, fue reformado el régimen jurídico para interposición de los recursos de reconsideración y jerárquico establecidos por la ley de función pública, los cuales de encuentras regulados por los citados textos de ley contenidos en la referida ley 107-13, modificación que, para lo que aquí interesa, no solo se refiere al aumento del plazo para su interposición (de 15 a 30 días), sino que además, se creó la figura jurídica del silencio negativo, la cual es un instrumento de naturaleza procesal cuya finalidad es permitir el apoderamiento de las vías correspondientes para impugnar por la inactividad en que incurran los órganos de la administración que tienen la obligación de decidir dichas vías recursivas.

Del estudio del expediente instruido en ocasión del presente recurso esta Tercera Sala, advierte que el tribunal a quo lleva razón en su sentencia, al rechazar las conclusiones incidentales promovidas por el Ministerio de Agricultura al aplicar de manera correcta los artículos 51 y 53 de la referida ley, sin embargo, esta jurisdicción es de criterio que dicha situación no está motivada suficientemente, razón por la que debe acudirse a la técnica casacional conocida como suplencia de motivos.

La suplencia de motivos faculta a esta corte de casación a sustituir o completar la fundamentación dispensada por los jueces del fondo cuando esta no sea adecuada, siempre y cuando la parte dispositiva de ella sea correcta. Ha sido jurisprudencia constante que la suplencia de motivos es utilizada por la Corte de Casación cuando ha determinado la no pertinencia de la fundamentación formulada por los jueces de fondo en los casos en donde su decisión es jurídicamente conforme al ordenamiento jurídico.

En ese sentido cabe precisar en cuanto a la interposición de los recursos en sede, que el texto dispone como una obligación a cargo de la administración responder el recurso de reconsideración dentro del plazo previsto, ya sea acogiénolo, rechazándolo o si fuere el caso, ante la interposición por error del recurso, indicar al interesado la vía de impugnación que debe seguir y el plazo para acudir. La no respuesta de la administración habilita al interesado la opción de acudir al recurso jerárquico o al Contencioso-Administrativo sin plazo preclusivo, es decir, sin posibilidad de que se incurra en prescripción extintiva de la acción.

Esta habilitación del interesado para acudir a la vía siguiente, sea administrativa o judicial sin plazo preclusivo, es una consecuencia de la no respuesta de la administración con respecto del recurso administrativo de que se trate, situación que debe materializarse independientemente de la suerte jurídica que hubiere acontecido en caso de ser respondido. Esto por dos razones: a) si la administración no responde el recurso administrativo, no puede ser resuelto por el juez, sino que este último funcionario solo puede derivar las consecuencia de dicha falta de respuesta; y b) el derecho de petición previsto por el artículo 22.4 de la Constitución faculta a los administrados a formular peticiones y a obtener respuesta por parte de los poderes públicos a los cuales estas se soliciten, lo cual implica que la violación de respuesta por parte de la administración no pueden afectar a los ciudadanos, generando un beneficio a la administración que así actuare, derivado de su propia falta; lo cual es un asunto prohibido por ser contrario a un principio general del Derecho.

Del análisis de la sentencia impugnada y de los documentos que componen el presente recurso de casación, esta

Tercera Sala advierte que PER6 al serle comunicada en fecha 5 de octubre de 2020, la decisión del Ministerio de Agricultura de su desvinculación, interpuso recurso de reconsideración en fecha 30 de octubre de 2020, momento hasta el que no había transcurrido el plazo de 30 días hábiles para su interposición. Que ante el silencio en que incurrió la hoy recurrente para contestar el recurso en sede administrativa, estaba habilitada la recurrida para acudir a la vía jurisdiccional administrativa (Tribunal Superior Administrativo) sin plazo preclusivo; es decir, sin que el tiempo que transcurrió para apoderar a ese órgano jurisdiccional tuviera por efecto la posibilidad de que en su contra pudiera alegarse válidamente una solicitud de prescripción extintiva de la acción por violación al plazo previsto en el artículo 5 de la Ley núm. 13-07.

De lo indicado precedentemente se advierte que los jueces del fondo han interpretado y aplicado, de manera correcta los artículos 51 y 53 de la referida ley, sin que se evidencie que al hacerlo incurriera en desnaturalización de los hechos al momento de rechazar las conclusiones incidentales, razón por la que procede rechazar el recurso de casación que se examina.

De conformidad con el artículo 60, párrafo III de la Ley núm. 1494-47 de 1947, 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.

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: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Agricultura, contra la sentencia núm. 0030-1645-2021-SSEN-00148, de fecha 11 de junio de 2021, dictada por la Sexta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto por ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, 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 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.