



SENTENCIA DEL 24 DE JUNIO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0641

Sentencia impugnada: Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, del 8 de octubre de 2021.

Materia: Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogado: Lic. José Luis Nivar.

Recurrido: Ministerio de Administración Pública (MAP).

Abogados: Licdas. Ingrid S. Reyes Liriano, Esther de los Ángeles Veras Morales y Lic. Erick Segura Matos.

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico.

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha 24 de junio 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 PER2 contra la sentencia núm. 0030-1642-2021-SSSEN-00469, de fecha 8 de octubre de 2021, dictada por la Cuarta Sala Liquidadora 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 27 de diciembre de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. José Luis Nivar, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED1 con estudio profesional abierto en la ADD1 actuando como abogado constituido de PER2 dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 domiciliado y residente en la ADD2

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 9 de febrero de 2022, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Ingrid S. Reyes Liriano, Esther de los Ángeles Veras Morales y Erick Segura Matos, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED3 CED4 y CED5 con estudio profesional abierto en común en la consultoría jurídica de su representado Ministerio de Administración Pública (MAP), órgano rector del empleo público, creado mediante la Ley núm. 41-08 del 16 de enero de 2008, RNC núm. 401-03674-6, con domicilio en la ADD3 representado por su ministro Lcdo. PER3 dominicano, poseedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED6 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

3.Mediante dictamen de fecha 15 de marzo de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República dictaminó el presente recurso, estableciendo que rechaza el presente recurso de casación.

4.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 30 de marzo de 2022, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, juez que presidió, Anselmo Alejandro Bello F. y Moisés A. Ferrer Landrón, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

5.En fecha 2 de septiembre de 2020, la Dirección General de Proyectos Estratégicos y Especiales de la Presidencia de la República (Propeep), ordenó la desvinculación del cargo de técnico en logística y montaje de eventos que ocupó PER2 en virtud de la cual solicitó al Ministerio de Administración Pública (MAP), el cálculo de los derechos e indemnizaciones laborales correspondientes, solicitud que recibió respuesta el 22 de diciembre de 2020, mediante el documento denominado Hoja de Cálculo núm. 56069-2020.

6.Que en fecha 26 de enero de 2021, PER2 interpuso formal recurso contencioso administrativo contra la Dirección General de Proyectos Estratégicos y Especiales de la Presidencia de la República (Propeep), y el Ministerio de Administración Pública (MAP), dictando la Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-1642-2021-SSen-00469, de fecha 8 de octubre de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA el medio de inadmisión planteado por el Procurador General Administrativo, así como por la Dirección General de Proyectos Estratégicos y Especiales de la Presidencia de la República (PROPEEP),

referente al plazo para recurrir, tomando como referencia la hoja de cálculo de beneficios laborales, emitida en fecha 22/12/2020, por el Ministerio de Administración Pública (MAP), por los motivos expuestos. SEGUNDO: ACOGE el medio de inadmisión planteado por las partes, para exigir el pago de las indemnizaciones laborales, por los motivos expuestos. TERCERO: DECLARA regular en cuanto a la forma, y RECHAZA en cuanto al fondo el presente recurso, interpuesto por **PER4** en contra del MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), y LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS Y ESPECIALES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (PROPEEP), en fecha 26/01/2021, por los motivos expuestos. CUARTO: DECLARA compensadas las costas del presente proceso. QUINTO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, **PER4** al MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), y LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS Y ESPECIALES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (PROPEEP), 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

7.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Interpretación errónea y desnaturalización del recurso contencioso administrativo. Segundo medio: Mal aplicación del derecho y la norma jurídica. Tercer medio: Violación al derecho de defensa interpretación errónea y desnaturalización del recurso contencioso administrativo” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

8.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.

9.Para apuntalar el primer medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en esencia, que los jueces del fondo interpretaron erróneamente y desnaturalizaron el recurso contencioso administrativo al sostener que consistió, en que atacaron mediante él la desvinculación de su puesto de trabajo cuando su recurso estuvo dirigido contra la Hoja de Cálculo de Beneficios Laborales emitida por el Ministerio de Administración Pública (MAP), lo que se evidencia en las motivaciones y conclusiones.

10.La parte recurrente como sustento del medio que promueve anexa al recurso de casación que se examina, copia del recurso contencioso administrativo depositado en el Centro de Servicio Presencial del edificio de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional en fecha 26 de enero de 2021, que concluyó con la sentencia que se impugna, en el que sostiene en su página 4, entre otras cosas las siguientes: “10- El motivo del presente Recurso Contencioso administrativo, es que el Ministerio de Administración Pública (MAP), al momento de calcular los beneficios laborales del recurrente no lo consideró acreedor de la indemnización correspondiente, no lo asimiló a un empleado de estatus simplificado. 11- Hemos recurrido ante este tribunal para que el recurrente se le reconozca la categoría de estatus simplificado” (sic),

11. Asimismo concluye tal y como fue consignado en el apartado “Pretensiones de las partes” páginas 4 y 5 de la sentencia que se impugna: “Parte recurrente: PER4 por medio de la instancia de fecha 26/01/2021, concluyó solicitando lo siguiente: “PRIMERO: Declarar bueno y válido el presente recurso Contencioso Administrativo, interpuesto por el señor PER4

contra el acto administrativo núm. 56069-2020, de fecha 22 de diciembre del 2020, emitida por el MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP). SEGUNDO: Acoger en cuanto al fondo, el presente recurso contencioso administrativo, en consecuencia, ordenar a la DIRECCIÓN GENERAL DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS Y ESPECIALES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (PROPEEP), pagar a favor del recurrente PER4 un total general de Ochocientos Ochenta y Cinco Mil, Cuatrocientos Cuarenta y Tres pesos dominicanos con 01/100 (RD\$885,443.01), resultante del siguiente desglose; indemnización económica conforme al artículo 60 de la Ley 41-08, correspondiente a 17 salarios, a razón de 45,000.00, la cual da el monto de RD\$765,000.00, más el pago de las vacaciones que totaliza RD\$ 120,443.01”(sic)

12. Para fundamentar su decisión, respecto del objeto perseguido por el recurso contencioso administrativo que se examinó, el tribunal a quo expuso los motivos que textualmente se transcriben a continuación:

“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. () En ese sentido, debemos aclarar que, una vez observada la instancia del presente recurso en cuanto al acto administrativo núm. 56069-2020, consistente en la hoja de cálculos de beneficios laborales emitida por el Ministerio de Administración Pública (MAP), en fecha 22/12/2020, y notificada vía electrónica en fecha 22/12/2020, y de manera presencial en fecha 26/01/2021, tomando en cuenta esta fecha del acto más arriba indicado se considera que el recurrente está dentro del plazo establecido en el artículo 5 de la Ley núm. 13-07, razón por la que esta sala procede a rechazar dicho medio de inadmisión, tal como se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión. 10. En ese orden de ideas, el tribunal procederá a dividir en dos puntos el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por el señor PER4

a saber, uno en cuanto al reclamo de las indemnizaciones solicitadas por la parte recurrente, a raíz de su desvinculación de la Dirección General de Proyectos Estratégicos y Especiales de la Presidencia de la República (PROPEEP), en fecha 02/09/2020, y otro en cuanto al cálculo de beneficios laborales emitido por el Ministerio de Administración Pública (MAP), en fecha 22/12/2020, y notificada al recurrente vía electrónica en fecha 22/12/2020, y de manera presencial en fecha 26/01/2021” (sic).

13. Del medio examinado, se aprecia que la parte recurrente impugna lo decidido por el tribunal a quo, apoyado esencialmente en el argumento de que los jueces del fondo desnaturalizaron las pretensiones del recurso contencioso administrativo puesto que estas no se dirigieron a impugnar la desvinculación de sus labores en la Dirección General De Proyectos Estratégicos Y Especiales De La Presidencia De La República (PROPEEP) como erróneamente concluyeron, sino contra la “Hoja de Cálculo de Beneficios Laborales” emitida por el Ministerio de Administración Pública.

14. Del análisis tanto del recurso contencioso administrativo interpuesto como de la sentencia impugnada, resulta evidente que, si bien la parte recurrente alegó que el fundamento del recurso se sostuvo en el hecho del contenido del cálculo de beneficios realizados por el Ministerio de Administración Pública, no menos cierto es

que, al tenor del numeral segundo de sus conclusiones, el señor PER4 solicita a los jueces del fondo se condene a la Dirección General De Proyectos Estratégicos y Especiales de la Presidencia de la República (PROPEEP), al pago de beneficios laborales e indemnizaciones económicas que totalizan la suma de RD\$885,443.01, nacidos a consecuencia de la desvinculación de las labores que realizaba para Dirección General De Proyectos Estratégicos y Especiales de la Presidencia de la República (PROPEEP).

15.En virtud de lo anterior, el tribunal a quo ponderó, tanto los argumentos como las conclusiones formales presentadas y apegado al principio dispositivo, determinó que estaba frente a dos reclamos presentados por el recurrente, el primero, en cuanto al pago de los derechos e indemnización económicas frente a la Dirección General De Proyectos Estratégicos y Especiales de la Presidencia de la República (PROPEEP) y el segundo, en contra del cálculo de beneficios emitido por el Ministerio de Administración Pública, sin que al hacerlo incurrieran en desnaturalización alguna de los hechos, pues para que este vicio se configure es estrictamente necesario que ante hechos establecidos como verdaderos, el juez del fondo no otorgue su verdadero sentido y alcance, lo que no ha sucedido en el caso que nos ocupa, razón por la que desestima el medio que se examina.

16.En cuanto al segundo y tercer medios de casación promovidos, la parte recurrente alega que los jueces del fondo erraron en la aplicación del derecho y la norma jurídica al concluir que la Hoja de Cálculo marcado con el núm. 56069-2020, de fecha 22 de diciembre de 2020, no entra en la categoría de actos recurribles controlables por la jurisdicción contenciosa administrativa.

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

“La parte recurrente el señor PER4 pretende que se ordene a la Dirección General de Proyectos Estratégicos y Especiales de la Presidencia de la República (PROPEEP), pagar a su favor un total general de Ochocientos Ochenta y Cinco Mil Cuatrocientos Cuarenta y Tres Pesos Dominicanos con 01/100 (RD\$885,443.01), resultante del siguiente desglose; indemnización económica conforme al artículo 60 de la Ley 41-08, correspondiente a 17 salarios, a razón de 45,000.00, la cual da el monto de RD\$765,000.00, más el pago de las vacaciones que totaliza RD\$120,443.01, esto por entender que el Ministerio de Administración Pública (MAP), al momento de calcular los beneficios laborales del recurrente no lo consideró acreedor de la indemnización correspondiente. 27. La Ley 107-13 en su artículo 8 plantea el concepto del Acto Administrativo, estableciendo que “Acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros”. 28. En ese sentido, el artículo 47 de la ley antes citada dispone los actos recurribles “Los actos administrativos que pongan fin a un procedimiento, imposibiliten su continuación, produzcan indefensión, lesionen derechos subjetivos o produzcan daños irreparables podrán ser directamente recurridos en vía administrativa”. 29. En ese mismo orden, los actos administrativos se clasifican en “actos definitivos y actos de trámites”. Esta clasificación posee un significado obvio en el marco de la teoría del procedimiento, siendo calificados genéricamente como actos de trámite todos los demás, de carácter instrumental, que integran el procedimiento bien iniciándolo (p. ej., un informe, la apertura del período de prueba o el de vista de audiencia). Esta distinción posee una importancia capital, como veremos, -los recursos administrativos v contenciosos solo pueden interponerse, en principio, contra los actos definitivos: -los actos de trámites no son susceptibles, por regla general, de recursos autónomos (esto es, de un recurso que se dirija directa y exclusivamente contra los mismos), salvo cuando decidan directamente o indirectamente el fondo del asunto, determine la imposibilidad de continuar el procedimiento (esto es, cuando sean materialmente un acto

definitivo o de determinación. 30. “La doctrina define los actos administrativos como el instrumento que le permite a la administración pública, en el ejercicio de su potestad administrativa, el manejo de los intereses públicos, manifestar su voluntad, deseo, conocimiento o enjuiciamiento que incide sobre situaciones subjetivas. En el ámbito administrativo dominicano, se considera como acto administrativo la manifestación de voluntad unilateral de la administración, que tiene efectos particulares o generales capaces de producir consecuencias o modificaciones jurídicas”. 31. De! análisis de! acto recurrido (hoja de cálculo de beneficios laborales marcada con el número 56069-2020, de fecha 22/12/2020, emitida por Ministerio de Administración Pública), se ha podido determinar qué: a) No ponen fin al proceso administrativo llevado en contra del recurrente, no imposibilitan la continuación del proceso, ni muchos menos lesiona derechos subjetivos o produce daños irreparables a la recurrente, toda vez que, dicha solicitud se limita a detallar a la parte recurrente el señor PER4 el monto correspondiente en razón de los 58 días de vacaciones

que este tenía acumulados al momento de su desvinculación, en base a un sueldo final de RD\$45,000.00, pesos dominicanos. 32. En ese sentido, esta Sala ha podido determinar que el recurso contencioso administrativo interpuesto por la recurrente PER4 no reúne los requisitos establecidos en el artículo 47 de la Ley Núm. 107-13, toda vez, que la hoja de cálculo de beneficios laborales marcada con el número 56069-2020, de fecha 22/12/2020, emitida por Ministerio de Administración Pública, no entra dentro de la categoría de actos recurribles. En tal virtud, este Tribunal procede a rechazar el presente recurso interpuesto por PER4 contra MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), y LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS Y ESPECIALES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (PROPEEP), por ser un acto discrecional, mediante el cual la recurrida, solo da respuesta a la solicitud hecha por parte de la recurrente, como se hará constar en la parte dispositiva” (sic),

18.Es pertinente en esta parte resaltar que la sentencia hoy impugnada en casación rechazó el recurso contencioso administrativo sobre la base de que la Hoja de Cálculo núm. 56069-2020, de fecha 22 de diciembre de 2020, emitida por el Ministerio de Administración Pública, no se configura como un acto administrativo que poner fin a un proceso administrativo llevado contra el recurrente, no imposibilitando la continuación del proceso hasta llegar a una conclusión definitiva. En ese sentido, en sí mismo no lesiona derechos subjetivos o produce daños irreparables a la recurrente.

19.De acuerdo con lo previsto en el 47 de la Ley núm. 107-13, sobre Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo los actos recurribles son los actos administrativos que pongan fin a un procedimiento imposibiliten su continuación, produzcan indefensión, lesionen derechos subjetivos o produzcan daños irreparables podrán ser directamente recurridos en vía administrativa. Dicho criterio, aplicable en sede administrativa, es válido para los recursos jurisdiccionales, ya que la clave para recurrir la actividad administrativa en ambos órdenes (administrativo y judicial) es la afectación de derechos e intereses, individuales, colectivos o difusos.

20.De ahí que, del estudio de dicho texto se desprende que el criterio que aplica para considerar que un acto, actuación o actividad administrativa sea susceptible de ser controlable jurisdiccionalmente, es de carácter expansionista y no reduccionista, lo que indica que lo principal no es si las actuaciones son definitivas o de puro trámite, sino que lo determinante es el efecto jurídico directo, inmediato y perjudicial que produzcan frente a los intereses del individuo a quien van dirigidos.

21.Lo dicho anteriormente se infiere de la dimensión subjetiva del contencioso administrativo impuesta por el

derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 69 de la Constitución vigente, la cual se refiere a que, en adición al contencioso objetivo de anulación tradicional, en el que se contraponen abstractamente una actuación administrativa a la normativa vigente y en que la sentencia que lo decide se limita a rechazar o acoger la revocación del acto de que se trate, la dimensión subjetiva de referencia hace énfasis en la “pretensión” - relacionada con los derechos e intereses subjetivos y legítimos- como objeto de la decisión.

22. Esto a su vez implica que dicha pretensión pueda estar relacionada, no solo con el acto administrativo como categoría dogmática del derecho administrativo, sino a cualquier tipo de actuación o actividad administrativa, todo respetando el artículo 139 de la Constitución, el cual crea un contencioso pleno en nuestro país para el control jurisdiccional de todo tipo de actividad emanada del ejercicio de la función administrativa, sea calificada o no como acto administrativo, cuando de su texto se extrae de manera explícita que dicho control versará sobre la “actuación” administrativa en sentido general.

23. Es por dicha razón que cualquier pretensión relacionada con la actuación de la administración pública, puede ser controlada jurisdiccionalmente por el Tribunal Superior Administrativo.

24. Tomando en cuenta la consideración anterior, esta Tercera Sala actuando como corte de casación entiende correcta la decisión adoptada por el tribunal a quo, puesto que el análisis de la sentencia impugnada se advierte que tal y como sostiene, la actuación del Ministerio de Administración Pública impugnada se limita a realizar el cálculo de prestaciones económicas a pagar al servidor público, todo como respuesta a la solicitud realizada por PER4 y con los datos suministrados por éste de manera unilateral, por lo que no se desprende de su contenido situación alguna que presuponga que es un acto que pone fin a un procedimiento o que imposibilite su continuación; tampoco se evidencia que produzca indefensión o que perjudique los intereses de la parte recurrente. Por lo que, al tenor de las disposiciones de la normativa anteriormente citada, no se corresponde con una actuación de la administración pública cuya legalidad sea controlable por los tribunales, razón por la rechazan los medios que se examinan.

25. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal a quo hizo una correcta aplicación del derecho y de la apreciación de los hechos y documentos del caso, exponiendo motivos suficientes y congruentes, que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que el fallo impugnado no incurre en los vicios denunciados por la parte recurrente en los argumentos examinados, por lo que rechaza el presente recurso de casación.

26. De acuerdo con lo que establece el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en ese aspecto, en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas, lo que aplica en la especie.

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 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 **PER2** contra la sentencia núm. 0030-1642-2021-SSSEN-00469, de fecha 8 de octubre de 2021, dictada por la Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

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, que la sentencia que antecede fue dada y firmada por los jueces que figuran en ella, en la fecha arriba indicada.

www.poderjudici