PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE MAYO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0538

Sentencia impugnada:Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de marzo de 2017.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogados:Licdos. José R. López, Juan de Jesús Tavárez Martínez y Miguel Quezada Sánchez.

Recurrido:Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC).

Abogados:Licdos. José Valdez Marte, Martín Rodríguez Frías y Licda. Laura Blanco.

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 31 de mayo 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. 030-2017-SSEN-00091, de fecha 30 de marzo de 2017, dictada por la Primera 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 10 de abril de 2017, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia y el Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. José R. López, Juan de Jesús Tavárez Martínez y Miguel Quezada Sánchez, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 CED2 y CED3 con estudio profesional abierto en común en la ADD1 provincia Santo Domingo, actuando como abogados constituidos de PER2 dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 del mismo domicilio de sus abogados constituidos.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial en fecha 15 de mayo de 2017, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. José Valdez Marte, Laura Blanco y Martín Rodríguez Frías, dominicanos, poseedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED5 CED6 y CED7 con estudio profesional, abierto en común, en la consultoría jurídica de su representado Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), institución de derecho público de la República Dominicana, con sede principal en la ADD2 debidamente representada a la sazón por su director PER3 dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED8 del mismo domicilio de su representado.

3.Mediante resolución núm. 033-202l-SRES-00386, de fecha 29 de septiembre de 2021, emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, se declara el defecto de la parte correcurrida PER4

4.Mediante dictamen de fecha 30 de marzo de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

5.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 preside, Anselmo Alejandro Bello F. y Moises A. Ferrer Landrón, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

6.En fecha 1º de agosto de 2013, el Instituto de Aviación Civil (IDAC), mediante oficio núm. 025186, notificó a PER5 la desvinculación de su puesto de auxiliar de estadísticas, quien, inconforme con esa decisión, demandó en cobro de prestaciones laborales ante el Juzgado de Trabajo del Distrito Judicial de Puerto Plata, el cual, mediante sentencia núm. 465-00069/2014, declaró su incompetencia y declinó el expediente a la jurisdicción contenciosa administrativa.

7.Al tenor del indicado envío, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, dictó la sentencia núm. 030-2017-SSEN-00091, de fecha 30 de marzo de 2017, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA inadmisible el Recurso Contencioso Administrativo, interpuesto por el señor PER6 en fecha veintisiete (27) del mes de agosto del año dos mil catorce (2014), contra el Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), por los motivos expuestos. SEGUNDO:

DECLARA el presente proceso libre de costas, en razón de la naturaleza del asunto. TERCERO: ORDENA, la comunicación de la presente sentencia por secretaría, a las partes envueltas en el proceso y al Procurador General Administrativo. CUARTO: ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic)

III. Medios de casación

8.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Violación a los Numerales 1, 2, 4, 5, 7, 9 y 11, del Artículo 107, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional No. 137-11, que indica que no es necesario agotar la fase de la conciliación. Segundo medio: Violación al párrafo I, del Artículo 83 de la Ley de Orden Público No. 358-05, sobre La No Necesidad de la Conciliación. Párrafo I, del artículo 83 de la Ley de orden público No. 358-05. Tercer medio: Violación el criterio uniforme de la jurisprudencia contante de la Suprema Corte de Justicia Error en la interpretación y aplicación de la ley. Cuarto medio: Violación a la tutela judicial efectiva” (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

9.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.??

10.Para apuntalar un aspecto del segundo medio denunciado por la parte recurrente, el cual se analiza en primer orden dada la solución que se le dará al asunto, este alega en esencia, que el tribunal a quo, al dictar la sentencia que declaró inadmisible el recurso contencioso-administrativo por no haber agotado el recurrente la fase previa de conciliación incurrieron en violación a los principios constitucionales que estatuyen como derecho fundamental el acceso a la justicia y por consiguiente la tutela judicial efectiva que debe amparar a toda parte que procura ejercer un derecho.

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

“MEDIOS DE INADMISIÓN 2.” Es obligación de todo juez o tribunal referirse a los asuntos incidentales que les son planteados antes de conocer el fondo de cualquier acción o demanda, en aras de una sana administración de justicia y en apego a su función pública, pues su deber es respetar el derecho que le asiste a las partes sobre sus conclusiones incidentales, por lo que la Sala procederá a ponderar las mismas, por ser pedimentos de Derecho que deben ser contestados antes de todo examen sobre el fondo. 3.- Que el Procurador General Administrativo solicitó inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo interpuesto por PER5 en virtud de que en fecha 1ro., de agosto del 2013, mediante acción de Personal Núm.025186, el Director del Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), comunicó al señor PER5 que habían decidido prescindir de los servicios como auxiliar de

estadísticas, por violar el artículo 84, de la Ley Núm.41-08, acápite 4, sobre Difamación o Conducta inmoral del Estado o algunos de sus órganos o entidades. Que señala el Procurador que el recurrente, no agotó los recursos de reconsideración y jerárquico previo a la interposición del recurso contencioso administrativo tal como lo señalan los artículos 72 al 75, de la referida Ley. 4,- En su escrito de Defensa, el Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), expresó que el recurrente no agotó oportunamente las vías de recursos que dispone la Ley, a su favor reputándose confirmado el acto recurrido y deviniendo en definitivo dicho acto administrativo. 5.-Que el Tribunal Superior administrativo es de criterio, según jurisprudencias anteriores en las que establece en cuanto al plazo para interponer un recurso, así como los procedimientos en sede administrativa son de orden público y de interpretación estricta y por tanto el recurrente esta obligado a cumplirlos para la interposición de sus recursos, pues tales requisitos son fundamentales para la admisibilidad o no del mismo. Que en ese sentido las sentencias Números 376-13 y 473-2013, ambas del 2013, declaran la inadmisibilidad, en virtud de violaciones del procedimiento. Por lo que dicho recurso es extemporáneo, por ser violatorio a los plazos prefijados establecidos en las en las leyes, Números 41-08, en sus artículos 72-75, Decreto Número 523-09, sobre el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, en sus artículos Números 20, 139, 140, 144; y la Ley Número 13-07 sobre Traspaso de competencias del Tribunal Superior Administrativo. 6-el recurrente con respecto de lo alegado por el recurrido, Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), y el Dictamen Núm. 146-2016, en cuanto a declarar la inadmisibilidad del recurso por las razones antes expuestas, manifiesta que no es obligatorio agotar la fase de conciliación sino lo desea. Que los artículos 72, 73, 74 y 75 de la Ley Núm.41-08, violan una serie de derechos fundamentales como el libre acceso a la justicia; b) El principio de igualdad de todos ante la ley, c) La tutela judicial efectiva, entre otros. Por lo que solicita este Tribunal rechace las conclusiones del Instituto de Aviación Civil, (IDAC). 7 - El artículo 72. Dispone 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.” Artículo 73.- “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 plazo de quince (15) días francos otorgado para el ejercicio de este recurso de reconsideración se interrumpe si el servidor público somete su caso a un procedimiento de conciliación ante la Comisión de Personal correspondiente, hasta que ésta haya comunicado al servidor público el Acta de Acuerdo o de No Acuerdo. Transcurridos treinta (30) días sin que la autoridad responsable de conocer del recurso de reconsideración se haya pronunciado sobre el mismo, se considerará confirmada la decisión recurrida y podrá interponerse el recurso jerárquico contra la misma.” Artículo 74.- “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. Artículo 75.- “Después de agotados los recursos administrativos indicados en la presente ley, el servidor público afectado por una decisión administrativa podrá interponer el recurso contencioso administrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Este recurso deberá ser interpuesto dentro de los treinta (30) días francos, contados a partir de la fecha de recepción de la decisión que resuelva el recurso jerárquico o de la fecha en que se considere confirmada la decisión recurrida.” 8.” Que el artículo 44 de la Ley No. 834, del 15 de julio de 1978, expresa que: “Constituye una

inadmisibilidad todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisible 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"; siendo criterio de nuestra Suprema Corte de Justicia que los fines de inadmisión establecidos en dicho artículo no son limitativos, sino meramente enunciativos, es decir, que las inobservancias a cuestiones formales en la interposición del recurso fundada en argumentos y pruebas fehacientes podría dar curso a la inadmisión del recurso. 9.- Que de conformidad a las disposiciones esbozadas en el artículo 45 de la Ley No. 834, del 15 de julio de 1978, las inadmisibilidades pueden ser propuestas en todo estado de causa, salvo posibilidad para el juez de condenar a daños y perjuicios a los que se hayan abstenido, c intención dilatoria, de invocarlos con anterioridad. 10.- Que, luego del estudio de los documentos aportados al expediente esta Primera Sala ha verificado que el recurrente, PER7 violó las disposiciones establecidas en los artículos 72, 73, 75 y 75 de la Ley No.41-08 de Función Pública al no interponer los recursos de reconsideración y jerárquico consagrados en dichos artículos que tal y como dispone el artículo 75: "Después de agotado los recursos administrativos indicados en la presente ley, el servidor público afectado por una decisión administrativa podrá interponer el recurso contencioso administrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Este recurso deberá ser interpuesto dentro de los treinta (30) días francos, contados a partir de la fecha de recepción de la decisión que resuelva el recurso jerárquico o de la fecha en que se considere confirmada la decisión recurrida. Que al no interponer los recursos antes mencionados el recurrente inobservó el procedimiento establecido en la Ley Núm.41-08, de Función Pública que en tal virtud se impone acoger las conclusiones incidentales vertidas por tanto por la parte recurrida, INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL, (IDAC) como por la Procuraduría General Administrativa como en consecuencia, declara inadmisible el recurso contencioso administrativo incoado por el señor PER6 como se hará constar en el dispositivo de esta sentencia. 10.- Que la doctrina reconoce y la jurisprudencia ha consagrado 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". Que como consecuencia de lo anterior el Tribunal entiende que no procedería conocer ni examinar el recurso, ni los argumentos expuestos por el recurrente, ya que tales alegatos son cuestiones de fondo que sólo procede ponderar cuando el recurso es admitido en la forma" (sic).

12.De lo anterior resulta evidente que el tribunal a quo declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por no haberse agotado previamente los recursos en sede administrativa.

13.Tras el análisis conjunto de las pruebas aportadas al proceso en cuestión, el tribunal a quo determinó que, al interponer PER8 formal recurso contencioso administrativo contra la acción de personal núm. 025186, sin antes interponer los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico, violó las disposiciones de los artículos 73 al 75 de la Ley 41-08, antes citada por lo que declaró inadmisible el recurso interpuesto

14.Esta Tercera Sala, haciendo uso de la facultad otorgada por el artículo 52 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, cuando expresa que el control difuso de la constitucionalidad debe ejercerse por todo juez o tribunal del Poder Judicial, aún de oficio, en aquellas causas sometidas a su conocimiento, considera procedente verificar la conformidad del asunto sometido a su conocimiento con nuestra Norma Sustantiva, en aplicación del judicial review y en consonancia con la jurisprudencia.

15.En ese sentido, al verificar el contenido del artículo 4 de la Ley núm. 13-07, de Transición hacia el Control

Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, así como los artículos del 72 al 75 de la ley 41-08 sobre función, en cuanto específicamente a que establecen el carácter obligatorio de los recursos en sede administrativa únicamente para la materia de función pública, se advierte que los mencionados textos legales vulneran los principios constitucionales de igualdad, razonabilidad y de acceso a la justicia, vulneración que no puede permitirse en nuestro ordenamiento jurídico por estar organizado bajo la cláusula constitucional de Estado Social y Democrático de Derecho, conforme a lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Constitución dominicana.

16.En virtud de lo anterior, esta corte de casación entiende que, al no ser valorado este aspecto desde la perspectiva proteccionista establecida por nuestra Carta Fundamental por los jueces apoderados del fondo al momento de adoptar su decisión, cerraron injustificadamente el derecho de la parte recurrente de acceder directamente a la tutela de los tribunales competentes contra la actuación de la administración para que pueda acudir a los tribunales con el fin de que sus pretensiones sean conocidas y decididas por un juez independiente, imparcial y establecido con anterioridad por la ley, lo cual forma parte de las garantías mínimas que integran el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que no se encuentra tutelado por el citado artículo 4 de la ley 13-07 y por los artículos 72 al 75 de la ley núm.41-08, que dispensan un trato diferente, perjudicial, excluyente y por tanto discriminatorio al hacer una excepción, no justificada, en perjuicio de los servidores públicos.

17.El carácter optativo de los recursos en sede administrativa se sustenta porque estos recursos, dentro de un régimen constitucional y democrático, no garantizan la imparcialidad ni la independencia en el proceso, por ser una manifestación del viejo esquema que imperaba en nuestro derecho administrativo como era el de justicia retenida, conforme con el cual la Administración se juzgaba a sí misma. Es por ello que bajo el esquema jurídico que rige a los recursos en la actualidad, de acuerdo con lo previsto por la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, en sus artículos 4.17 y 51 se consagra el carácter optativo de los recursos en sede administrativa, lo que permite que todo interesado, sin excepción, pueda acudir directamente a la vía de lo contencioso administrativo, para que de conformidad con el artículo 139 de la Constitución ejerza el control de legalidad sobre los actos de la Administración Pública que afecten a los interesados.

18.Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que el artículo 4 de la Ley núm. 13-07, de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, así como el artículo 73 al 75 (como consigna la sentencia impugnada) de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, al instaurar solo para los servidores públicos el carácter obligatorio de los recursos en sede administrativa, no son conformes con el sistema garantista que impregna la Constitución del Estado, norma a la que los demás poderes públicos quedan sujetos, lo que conlleva que los indicados artículos pierdan su eficacia frente a la supremacía de la Constitución, fundamento de las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico.

19.Por tales razones, al declarar inadmisible el recurso contencioso administrativo, basado en la interpretación de los referidos textos considerados como inconstitucionales, el tribunal a quo dictó una sentencia sin base legal que no puede superar la crítica de la casación, lo que debe ser tutelado incluso de oficio por esta Suprema Corte de Justicia como órgano jurisdiccional superior del Poder Judicial en ejercicio del control difuso por ser todo juez garante de la constitucionalidad de las normas que aplica; que al ejercer este control se ha podido advertir que la aplicación de los referidos textos por parte de dichos jueces, no es acorde a la Constitución, por lesionar la garantía de la tutela judicial efectiva que todo juez está en la obligación de resguardar, desconociendo a la vez, que la redimensión de los derechos fundamentales de las personas que surge con la Constitución de 2010,

que exige el debido respeto a su derecho de recurrir ante un juez natural y pre- constituido, que les garantice todos los derechos vinculados al debido proceso y por tanto, bajo este esquema constitucional, no pueden subsistir normas que constituyan trabas u obstáculos para la concreción de este derecho, al permitir un tratamiento desigual entre personas que están en condiciones de igualdad, lo que resulta injustificado e irrazonable.

20.Al ser declarados no conformes al texto de la Constitución por la vía del control difuso los indicados artículos 4 de la Ley núm. 13-07, de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado y 73, 74 y 75 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, se realiza un juicio de constitucionalidad respecto al caso concreto que ha sido planteado en el ámbito de la presente contestación judicial, por lo que los efectos de esta decisión se circunscriben a este caso particular y a los intereses de las partes envueltas.

21.Dada la naturaleza de la decisión asumida por esta Tercera Sala, no ha lugar a ponderar el tercer medio de casación planteado por la parte recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente el recurso contencioso administrativo.

22.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, 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.

23.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, la doctrina jurisprudencial observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

PRIMERO: DECLARA, por la vía del control difuso, la no conformidad con la Constitución de los artículos 4 de la Ley núm. 13-07, de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado y los artículos 73 74 y 75 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública en la medida en que impongan la obligación de agotar recursos administrativos previo acudir al control jurisdiccional de los actos administrativos en materia de función pública.

SEGUNDO: CASA la sentencia núm. 030-2017-SSEN-00091, de fecha 30 de marzo de 2017, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Segunda 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, que la sentencia que antecede fue dada y firmada por los jueces que figuran en ella, en la fecha arriba indicada.

www.poderjudici