SENTENCIA DEL 29 DE ABRIL DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0350

Sentencia impugnada:Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de Puerto Plata, del 1° de junio de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogado:Lic. Wáskar Enrique Marmolejos Balbuena.

Recurrido:Ayuntamiento Municipal de Puerto Plata.

Abogados:Licdos. Wildo Brito Sarita, José Ramón Valbuena Valdez y Licda. Carla Marlene González Dorville.

Juez ponente:Mag. Rafael Vásquez Goico.

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, Moisés A. Ferrer Landrón 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 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 José contra la sentencia núm. 1072-2021-SSEN-00329, de fecha 1 de junio de 2021, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata, en atribuciones contencioso

administrativas, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 19 de agosto de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. Wáskar Enrique Marmolejos Balbuena, dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED1 con estudio profesional abierto en la firma de abogados "Waskar Enrique Marmolejos Balbuena Abogados", ubicada en la ADD1 provincia Puerto Plata y ad hoc en la oficina jurídica "Ramos & Calzada" ubicada en la intersección formada por las calles LOC1 y LOC2 Santo ADD2 Distrito Nacional, actuando como abogado constituido de José dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 domiciliado en la ADD3 (próximo a la banca ADD4 sector Los Maestros, municipio San Felipe de Puerto Plata, provincia Puerto Plata.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 29 de septiembre de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Wildo Brito Sarita, José Ramón Valbuena Valdez y Carla Marlene González Dorville, dominicanos, tenedores 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 Ayuntamiento Municipal de Puerto Plata, institución autónoma regida por la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, con domicilio social en la calle ADD5 municipio San Felipe de Puerto Plata, provincia Puerto Plata y ad hoc en la oficina del Lcdo. Federico Dickson Castillo, situada en la ADD6 Santo Domingo, Distrito Nacional, representado por su alcalde PER7 dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED6 del mismo domicilio de su representado.

Mediante dictamen de fecha 24 de febrero de 2022, suscrito por el Lcdo. PER8 la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones Contencioso-Administrativo, en fecha 9 de marzo 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.

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

II. Antecedentes

Sustentado en un reclamo por cese contrario a derecho, el señor PER9 interpuso un recurso Contencioso-Administrativo en procura del pago de sus prestaciones laborales e indemnización por daños y perjuicios contra el Ayuntamiento Municipal de Puerto Plata, dictando la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata, en atribuciones contencioso administrativas, la sentencia núm. 1072-2021-SSEN-00329, de fecha 1 de junio de 2021, objeto del

presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: De oficio, declara la incompetencia de atribución de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata, para conocer del presente recurso Contencioso-Administrativo, interpuesto por el señor PER9 en contra del Ayuntamiento Municipal de Puerto Plata, mediante instancia de fecha 31-8-2020, notificado por acto núm. 205/2020, de fecha 13-11-2020, de la ministerial Juana Santana Silverio. SEGUNDO: Declina el conocimiento del presente asunto por ante el Tribunal Superior Administrativo, ordenando a la secretaría de este tribunal su remisión vía el departamento administrativo de este Departamento Judicial, a los fines de que decida el mismo, salvo impugnación (sic).

III. Medio de casación

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "Único medio: Violación del Precedente del Tribunal Constitucional; Violación de los artículos 68, 69 y 110, y de los numerales 2), 4), 7) y 10) del artículo 69 de la Constitución Dominicana; Violación a las Leyes de Orden Público sobre la competencia de atribución; Violación de la ley; Falta de motivos; Falta de base legal; Exceso de poder; Violación de las garantías y de los Derechos Fundamentales al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, al derecho de defensa, al derecho fundamental a una sentencia fundada en derecho y debidamente motivada; Violación al derecho fundamental a que el proceso sea conocido y decidido por una Jurisdicción Competente" (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 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. Incidente

En cuanto a la admisibilidad del recurso de casación

En su memorial de defensa la parte recurrida, Ayuntamiento Municipal de Puerto Plata solicitó de manera principal la declaratoria de 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 la sentencia impugnada.

Como el anterior pedimento tiene por finalidad eludir el examen del fondo del recurso, procede examinarlo con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

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

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 y se procede al examen del medio de casación que fundamenta el presente recurso.

Para apuntalar su único medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo, al declararse incompetente ha vulnerado un precedente del Tribunal Constitucional que indica de manera reiterada que corresponde a los tribunales civiles de la demarcación territorial en la que se encuentren los ayuntamientos demandados por los ciudadanos, con excepción de las controversias que involucren a los del Distrito Nacional y de la provincia Santo Domingo, el conocimiento de las acciones interpuestas por los servidores públicos que prestan servicios a los ayuntamientos; que igualmente vulnera la Constitución, por negar al recurrente el derecho y la garantía de que la controversia sometida por ante el tribunal fuera juzgada por el tribunal competente.

Continúa arguyendo la parte recurrente que, el tribunal a quo vulnera la ley, pues mediante el artículo 3 de la Ley núm. 13-07 se establece que el Juzgado de Primera Instancia en atribuciones civiles, será competente para conocer en instancia única y conforme con el procedimiento contencioso las controversias de naturaleza contencioso administrativas que surjan entre las personas y los municipios (con la excepción referida), razones por las cuales debe ser declarado el vicio denunciado y casada la sentencia impugnada.

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

“7. Que el presente recurso Contencioso-Administrativo municipal, trata sobre el reclamo de prestaciones laborales, daños y perjuicios por supuesta desvinculación injustificada de un servidor público 11. Que la Ley 41-08, establece la competencia de atribución para conocer de los asuntos o conflictos que surjan en el cumplimiento de las disposiciones de las misma, de manera general a la Jurisdicción Contencioso Administrativa; mientras que la Constitución en su artículo 165 establece de manera clara que es competencia del Tribunal Superior Administrativo conocer y resolver en primera instancia o en apelación, las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles. 12. Que si bien el artículo 3, de la Ley núm. 13-07, que establece el Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo, dispone que “El Juzgado de Primera Instancia en sus atribuciones civiles,(), serán competentes para conocer, en instancia única, y conforme al procedimiento Contencioso-Tributario, de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios, entre las que se incluyen las demandas en responsabilidad patrimonial contra el Municipio y sus funcionarios por actos inherentes a sus funciones, con la sola excepción de las originadas con la conducción de vehículos de motor, así como los casos de vía de hecho administrativa incurrido por el Municipio; no es menos

cierto, que la competencia de atribución que le es conferida a la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia es específicamente para el conocimiento de las controversias que surge entre las personas y los municipios en ocasión de actos administrativos que haya dictado la administración (Ayuntamiento), pero no para aquellos casos en que existan conflictos de orden administrativo entre la administración pública (en este caso Ayuntamiento) como empleador y uno de sus funcionarios o empleado civil, en relación a las causas de desvinculación y los honorarios o prestaciones laborales que debe recibir el empleado, lo cual conforme a las disposiciones antes citadas (artículo 165 de la Constitución de la Republica y 76 de la Ley 41-08), es competencia exclusiva del Tribunal Superior Administrativo (Tribunal Contencioso, Administrativo y Tributario) 15. Que al ser el presente asunto una controversia de orden administrativo entre la administración pública (Ayuntamiento Municipal de Puerto Plata) como órgano empleador y uno de sus empleados, este tribunal resulta incompetente para conocer de la misma por aplicación de los artículos 165 de la Constitución Dominicana, 76 de la Ley 41-08 sobre Función Pública y 3 de la Ley núm. 13-07, por lo que tratándose de una regla de competencia de atribución procede, de oficio, pronunciar la incompetencia ”(sic).

La parte recurrente fundamenta su recurso de casación en el hecho de que los jueces del fondo realizaron una incorrecta interpretación del precedente del Tribunal Constitucional, preceptos constitucionales y la ley que rige la materia, alegando que, contrario a como fue juzgado, el tribunal competente para conocer de esos casos debe ser el juzgado de primera instancia relacionado con el municipio en cuestión, puesto que la intención del legislador es garantizar el acceso de los administrados a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Esta Tercera Sala observa, que los jueces del fondo dictaron el fallo atacado pronunciando su incompetencia sobre la base de que, al tratarse de un conflicto sobre función pública, su regulación la suministra la Ley núm. 41-08, en cuyos artículos 1 y 76 se establece la competencia de la jurisdicción administrativa para conocer de ese tipo de casos, situación que es precisada por el reglamento para su aplicación, el cual determina la competencia del Tribunal Superior Administrativo.

La Ley núm. 13-07 sobre el Transición hacia el control jurisdiccional de la actividad administrativa del Estado, de fecha 5 de febrero de 2007, en su artículo 3 señala que: El Juzgado de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con la excepción de los del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, serán competentes para conocer, en instancia única, y conforme al procedimiento Contencioso-Tributario, de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios, entre las que se incluyen las demandas en responsabilidad patrimonial contra el Municipio y sus funcionarios por actos inherentes a sus funciones, con la sola excepción de las originadas con la conducción de vehículos de motor, así como los casos de vía de hecho administrativa incurrido por el Municipio. Al estatuir sobre estos casos los Juzgados de Primera Instancia aplicarán los principios y normas del Derecho Administrativo y sólo recurrirán de manera excepcional, en ausencia de éstos, a los preceptos adecuados de la legislación civil.

Asimismo, el artículo 76 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, establece que el recurso Contencioso-Administrativo, en materia de función pública, lo conoce “la jurisdicción administrativa”; mientras que el Reglamento núm. 523-09 de dicha ley, menciona al Tribunal Superior Administrativo como el competente para conocer de los recursos contencioso-administrativos en materia de función pública.

Esta Tercera Sala mantiene el criterio de que una interpretación, conforme con nuestra Constitución, de los textos legales antes indicados, que garantice el derecho fundamental de acceso a la justicia, debe tener muy en cuenta que, en una materia tan sensible como la de función pública, los servidores estatales perjudicados pueden

entablar las acciones judiciales por ante tribunales cercanos al gobierno local (ayuntamiento) donde prestaron servicios. Todo en vista de que, la cercanía de la justicia con respecto al justiciable es una condición de su eficacia pronta y oportuna, base de una correcta tutela judicial efectiva como fundamento de todo Estado Constitucional.

En efecto, sería muy traumático que un empleado que haya prestado servicios en un gobierno local alejado de la ciudad capital tenga que trasladarse a ella (que es donde tiene su asiento el Tribunal Superior Administrativo), para interponer un reclamo en materia de función pública. Con eso simplemente se disuade a los justiciables para que no reclamen su derecho, lo cual sería la antítesis del Estado de Derecho.

Adicionalmente, el principio pro homine previsto en el artículo 74.4 de nuestra Constitución Política, robustecido por la protección del trabajo estipulada en el artículo 62 del mismo instrumento legal, apadrina una interpretación constitucional del artículo 3 de la Ley núm. 13-07, la cual expresamente establece la competencia del juzgado de primera instancia relativo al gobierno local de que se trate, para el conocimiento de los reclamos en materia de función pública que hicieren sus servidores.

Es a partir de todo esto que, cuando el artículo 76 de la Ley núm. 41-08 establece que los reclamos en función pública deben ser conocidos por la jurisdicción administrativa, debe entenderse que se está refiriendo a las funciones que en materia contencioso municipal tienen los juzgados de Primera Instancia, tomando en cuenta que cuando el Juzgado de Primera Instancia que conoce de lo civil es apoderado de un asunto en materia contencioso municipal, lo hace no como juez civil, sino como jurisdicción contencioso administrativa. La conveniencia de esta interpretación no es retórica, sino que con ella se efectiviza el importante derecho fundamental conformado por el acceso a la justicia.

Una vez nos concientizamos de que la ley de función pública no excluyó la competencia que tienen los juzgados de primera instancia como jurisdicción administrativa para conocer de lo contencioso municipal, entonces se advierte que dicha situación no puede ser desvirtuada por una norma de rango reglamentario, tal y como es el Reglamento núm. 523-09 antes mencionado.

Es criterio de esta Tercera Sala que la indicación del artículo 21 del Reglamento núm. 523-09, de que el Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo es el competente, no puede ser nunca en perjuicio del administrado, sino de conformidad con nuestra Constitución Política, para resguardar el derecho de defensa y el acceso a la justicia, razón más que suficiente para identificar que los tribunales de primera instancia son los competentes en esta materia.

Sobre la misma base, el Tribunal Constitucional postula que: procede establecer de forma clara y taxativa que tal como lo dispone el artículo 3 de la Ley núm. 13-07, los Tribunales de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con excepción de los del Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo, son únicamente competentes para conocer, en instancia única y conforme al procedimiento Contencioso-Tributario, de las controversias de naturaleza contencioso-administrativa municipal, es decir, los procesos entre las personas y los municipios, entre las que se incluyen las demandas en responsabilidad patrimonial contra el municipio y sus funcionarios, siendo las competencias antes descritas las únicas y exclusivas atribuciones de carácter contencioso-administrativa reservadas a estos tribunales.

Igual situación ocurre con una interpretación racional del artículo 165.3 de la Constitución. Dicho texto

expresamente establece que será competencia de los Tribunales Superiores Administrativos “conocer en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso-administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la administración pública y sus funcionarios y empleados civiles”. Debe entenderse aquí que la Constitución deja una discreción legal al legislador para disponer todo lo concerniente a la competencia del tribunal que deba conocer de los conflictos de función pública, disponiendo dicho legislador, tal y como se lleva dicho, que los juzgados civiles de primera instancia, actuando como jurisdicción contencioso-administrativa, tendrán dicha competencia.

En síntesis, esta Tercera Sala pudo advertir, que el tribunal a quo al emitir la sentencia impugnada incurrió en una inobservancia y errónea aplicación de la ley, incurriendo en la interpretación restrictiva del contenido normativo, alejándose de las garantías que establece la Ley núm. 13-07 y la Ley núm. 41-08, relativas a la extensión competencial de los Juzgados de Primera Instancia, esto en el sentido de que aun cuando la Ley de Función Pública especifique que la competencia es de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, esto no debe entenderse de forma concreta y con carácter de exclusividad que se refiere únicamente al Tribunal Superior Administrativo; más bien, la interpretación debe ser guiada por la fórmula de un acceso a la justicia y la competencia ramificada en los Juzgados de Primera Instancia que ejercen la función de lo Contencioso-Administrativo municipal, de manera que la sentencia impugnada inobservó el alcance y extensión de la competencia de lo Contencioso-Administrativo municipal, entendiendo incorrectamente la taxatividad para el conocimiento de los recursos en materia administrativa municipal.

Esta Tercera Sala, actuando como corte de casación, pudo comprobar la competencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata, para conocer el recurso Contencioso-Administrativo, interpuesto por PER9 contra el Ayuntamiento Municipal de Puerto Plata, razón por la que procede la casación de la sentencia que se examina en el presente recurso de casación.

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.

De acuerdo con lo establecido en la Ley núm. 1494-47, 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 su 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. 1072-2021-SSEN-00329, de fecha 1 de junio de 2021, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata, en atribuciones Contencioso-Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata, en las mismas atribuciones.

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

César José García Lucas, Secretario General.

www.poderjudici