PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 25 DE FEBRERO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0050

Sentencia impugnada:Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de Puerto Plata, del 10 de febrero de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1 y PER2

Abogado:Lic. Wáskar Enrique Marmolejos Balbuena.

Recurrido:Ayuntamiento del municipal de Puerto Plata.

Abogados:Licdos. José Carlos González del Rosario, Wildo Brito Sarita y José Ramón Valbuena Valdez.

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, 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, 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 PER3 y PER2 contra la sentencia núm. 271-2021-SSEN-00092, de fecha 10 de febrero de 2021, dictada por la

Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata, en atribuciones Contencioso-Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites de los recursos

El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 12 de abril de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Lcdo. Wáskar Enrique Marmolejos Balbuena, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. O1 O2 con estudio profesional abierto en la oficina de abogados "Wáskar Enrique Marmolejos Balbuena Abogados", ubicada en la ADD1 O3 O4 O5 O6 O7 O8 LOC1 LOC2 LOC3 LOC4 LOC5 O9 LOC4 LOC5 y ad hoc en la oficina de abogados "Ramos & Calzada", estudio profesional de los Lcdos. Raúl Ramos Calzada y José Ernesto Valdez, ubicada en la O10 formada por las O11 PER4 y PER5 ADD2 O3 O4 O5 O12 ADD3 actuando como abogado constituido de PER3 dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED1 domiciliado y residente en la ADD4 LOC1 ADD5 LOC3 LOC4 LOC5 O9 LOC4 LOC5 y PER2 dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 domiciliado y residente en la ADD6 O13 ADD7 LOC1 LOC2 LOC3 LOC4 LOC5 O9 LOC4 LOC5

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 19 de mayo de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. José Carlos González del Rosario, Wildo Brito Sarita y José Ramón Valbuena Valdez, 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 del municipal de Puerto Plata, institución autónoma regida por la Ley núm. 176-07, Distrito Nacional y los Municipios, con domicilio en la ADD8 LOC1 LOC2 LOC3 LOC4 LOC5 O9 LOC4 LOC5 debidamente representada por su alcalde PER6 dominicano, poseedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED6 domiciliado y residente en el municipio de San Felipe de Puerto Plata, provincia Puerto Plata y ad hoc en la oficina del Lcdo. Federico Dickson Castillo, ubicada en la ADD9 LOC6 ADD10 O14 O15

Mediante dictamen de fecha 17 de noviembre de 2021, suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, 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 8 de diciembre de 2021, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, juez que preside, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

Sustentados en alegadas desvinculaciones contrarias a derecho, los señores PER3 y PER2 incoaron un recurso Contencioso-Administrativo contra el Ayuntamiento

del municipio de Puerto Plata, dictando la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata, en atribuciones Contencioso-Administrativo, la sentencia núm. 271-2021-SSEN-00092, de fecha 10 de febrero 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 municipal, interpuesto por los señores PER3 y, PER2 en contra del Ayuntamiento Municipal de Puerto Plata, mediante instancia de fecha 6-8-2020. SEGUNDO: declina el conocimiento del presente asunto por ante el Tribunal Superior Administrativo, vía el departamento administrativo de este Departamento Judicial, a los fines de que decida el mismo. TERCERO: ordena a la secretaria de este tribunal, la remisión inmediata, bajo inventario, del presente asunto, por ante la Jurisdicción designada (salvo impugnación) (sic).

III. Medio de casación

La parte recurrente principal invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "Único medio: Violación del Precedente del Tribunal Constitucional; Violación de los artículos 68 y 69, y de los numerales 2), 4), 7) y 10) del artículo 69 de la Constitución Dominicana; Violación de la Ley; Falta de Motivos; Falta de Base Legal; Exceso de Poder; Fallo Extra Petita y Ultra Petita; 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" (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. Incidentes

En cuanto a la inadmisibilidad del recurso de casación

La parte recurrida solicitó de manera principal, la inadmisibilidad del presente recurso de casación, por haber sido interpuesto sin previamente haberle notificado la sentencia impugnada, en franca violación a las disposiciones del artículo 5 de la Ley 3726 sobre Procedimiento de Casación.

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, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de la Casación,

modificado por la Ley núm. 491-08 del 19 de diciembre de 2008, prescribe que: “En las materias civil, comercial, inmobiliaria, contencioso-administrativo y contencioso-tributario, el recurso de casación se interpondrá mediante un memorial suscrito por abogado, que contendrá todos los medios en que se funda, y que deberá ser depositado en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, dentro del plazo de treinta (30) días a partir de la notificación de la sentencia”; que, en ese mismo sentido, se debe dejar sentado que todos los plazos establecidos en la Ley de Casación son francos y en caso de que el último día para su interposición sea festivo, se prorrogará hasta el día hábil siguiente, todo de conformidad con lo que dispone el artículo 66 de la precitada Ley núm. 3726-53 y su texto supletorio al respecto, el artículo 1033 del Código de Procedimiento Civil.

Del análisis del texto legal antes transcrito se colige que, dentro de las formalidades exigidas para la interposición del recurso de casación, no se advierte que la norma disponga como obligación previa de la parte que interponga el recurso de casación, la notificación de la sentencia impugnada a la contraparte. De ahí que no se advierte que la parte hoy recurrente haya violentado las disposiciones del artículo 5 de la Ley núm. 3726, máxime cuando en materia contenciosa administrativa, que es el caso que nos ocupa, la notificación de la sentencia recae sobre el secretario del tribunal. En consecuencia, se rechaza el medio de inadmisión y se procede con el análisis del medio propuesto en el presente recurso de casación.

Para apuntalar su único medio de casación, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo al declarar de oficio la incompetencia de atribución sobre el recurso Contencioso-Administrativo sobre la base de que no es parte de su atribución, ha inobservado las disposiciones del artículo 3 de la Ley 13-07, Sobre Traspaso de Competencia del Tribunal Superior Administrativo y del Tribunal Contencioso-Administrativo de lo Monetario y Financiero al Tribunal Contencioso-Tributario, el cual establece que los Tribunales de Primera Instancia ejercerán dicha función, solo exceptuando al Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, lo cual además ha sido refrendado por la jurisprudencia de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia así como por el Tribual Constitucional.

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

“11. Que como se puede apreciar de la lectura v análisis de los textos legales arriba citados, las controversias para las que la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia tiene competencia de atribución es para la que surge entre las personas y los municipios en ocasión de actos administrativos que haya dictado el Ayuntamiento, pero no para aquellos casos en que existan disputas de orden administrativo entre la autoridad municipal órgano empleador v uno de sus empleados, lo cual sigue siendo competencia exclusiva del Tribunal Contencioso, Administrativo y Tributario (hoy Tribunal Superior Administrativo) 13. Que tratándose el presente asunto de una controversia de orden administrativo entre el Ayuntamiento como órgano empleador y uno de sus empleados, este tribunal resulta incompetente para conocer de la misma por aplicación expresa de los artículos 3 de la Ley núm. 13-07 del 05 de febrero del año 2007, I, 72 al 76 de la Ley núm. 41-08 sobre función pública, y tratándose de una regla de competencia de atribución procede, de oficio, pronunciar la misma” (sic).

Esta Tercera Sala observa, que el tribunal a quo dictó el fallo atacado pronunciando su incompetencia sobre la base de que los Tribunales de Primera Instancia solo tienen competencia para dirimir las controversias entre las personas y los municipios a propósito de actos administrativos que haya dictado el Ayuntamiento, pero no en los casos, como en la especie, en que figura la autoridad como órgano empleador y sus empleados.

En efecto se advierte, que el tribunal a quo dictó el fallo atacado pronunciando de oficio su incompetencia sobre la base de que, al tratarse de un conflicto de naturaleza administrativa -función pública-, su regulación la suministra la Ley núm. 41-08, en cuyo artículo 72 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 que conoce de lo civil es el competente, en atribución administrativa, para conocer de los conflictos suscitados entre las personas y los municipios, con la sola excepción de los accidentes de tránsito.

Asimismo, la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, en su artículo 75, 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 contenciosos 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 puedan 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 misma 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 y, en consecuencia, tenga su asentamiento personal principal dentro del área de 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 75 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.

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 municipales.

Esta Tercera Sala, actuando como corte de casación, pudo comprobar la competencia de la Primera Sala 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 PER7 y PER2 contra el Ayuntamiento Municipal de Puerto Plata, por lo que procede acoger este único medio y, en consecuencia, casar el presente recurso de casación.

De conformidad con las disposiciones del artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia la enviará ante otro tribunal de la misma categoría o grado del que procede la sentencia objeto de casación. Que en la especie al provenir la sentencia impugnada de un tribunal de primera instancia actuando en instancia única en materia Contencioso-Administrativo municipal, tal como se lo confiere el artículo 3 de la Ley núm. 13-07, por tales razones el envío será dispuesto ante otro tribunal de la misma categoría en otro distrito judicial.

En materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, de acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47, de 1947, aún vigente en este aspecto.

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. 271-2021-SSEN-00092, de fecha 10 de febrero de 2021, dictada por la Primera 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 por ante la Segunda 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, 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 dada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.

www.poderjudici