SENTENCIA DEL 31 DE OCTUBRE DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-1106

Sentencia impugnada:Sexta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, del 19 de noviembre de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogado:Lic. Juan Manuel Guerrero.

Recurrido:Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex).

Abogados:Licdos. José Ramón Frías López, Cristino Cabrera Encarnación y Rafael Morillo Camilo.

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, en fecha 31 de octubre de 2022, año 179° de la Independencia y año 160° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por PER2 contra la sentencia núm. 0030-1645-2021-SSEN-00500, de fecha 19 de noviembre de 2021, dictada por la Sexta 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 1 de marzo de 2022, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. Juan Manuel Guerrero, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED1 con estudio profesional abierto en la ADD1 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogado constituido de PER3 dominicana, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 1, domiciliada y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 25 de mayo de 2022, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. José Ramón Frías López, Cristino Cabrera Encarnación y Rafael Morillo Camilo, 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, el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), institución del gobierno central, con sede principal en la ADD2 Santo Domingo, Distrito Nacional, representado por su ministro PER4 dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED6 del mismo domicilio de su representado.

3.Mediante dictamen de fecha 10 de agosto de 2022, suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

4.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 28 de septiembre de 2022, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, en funciones de presidente, 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 5 de marzo de 2007, la señora PER5 fue nombrada por la Presidencia de la República mediante decreto núm. 109-07, como vicecónsul de la República Dominicana en la ciudad de Nueva York, Los Estados Unidos de América; posteriormente, en fecha 29 de septiembre de 2020, fue desvinculada de su puesto de trabajo por la Presidencia de la República, mediante decreto núm. 512-20; no conforme, en fecha 8 de enero de 2021, interpuso recurso contencioso administrativo, dictando la Sexta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-1645-2021-SSEN-00500, de fecha 19 de noviembre de 2021, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: ACOGE el medio de inadmisión planteado por el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES y PER6 al cual se adhirieron la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA en consecuencia, DECLARA INADMISIBLE el presente Recurso Contencioso Administrativo, interpuesto por PER3 en fecha 08 de enero de 2021, en contra del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES y PER6 por violación al

artículo 5 de la Ley 13-07, sobre Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado de fecha 05 de febrero del año 2007, por los motivos expuestos. SEGUNDO: DECLARA el proceso libre de costas. TERCERO: ORDENA a la secretaria general, que proceda a la notificación de la presente sentencia por las vías legales disponibles, a la parte recurrente, PER5 ABREU, a la parte recurrida PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES y el señor PER6 así como a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA. CUARTO: ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

6.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: No aplicación del artículo 12 de la Ley núm. 107-13. El tribunal a-quo no tomó en cuenta los requisitos que son necesarios, previo a declarar inadmisible el recurso interpuesto por la señora PER7 para que comience a correr el plazo establecido en el artículo 5 de la Ley núm. 13-07. Segundo medio: Falsa interpretación a la ley y no respuesta a medio de defensa. La interpretación dada por el tribunal a-quo, en perjuicio de la señora PER7 no tomó en cuenta la pretensión de la recurrente, tendente a la reparación por unos daños y perjuicios ocasionados a su persona (responsabilidad patrimonial)” (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

7.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.

8.Para apuntalar su primer medio de casación, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo violentó la ley al no aplicar correctamente el artículo 12 de la Ley núm. 107-13, en vista de que no tomó en cuenta los requisitos que son necesarios, previo a declarar inadmisible el recurso interpuesto por la señora PER8 para que comience a correr el plazo establecido en el artículo 5 de la Ley núm. 13-07, todo ello tratándose de un acto que dispuso su desvinculación como vicecónsul de la ciudad de Nueva York, por lo que a fin de que ese plazo comience a correr, es necesario que se cumpla una serie de requisitos para su eficacia, como son la notificación del texto íntegro del acto y la descripción de todas las vías recursivas -tanto en sede administrativa como judicial- y los plazos para hacerlo, pero no existe evidencia de que se haya cumplido con esto, ya que el único documento de valor procesal depositado por ambas partes fue el decreto núm. 512-20.

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

“... 14. Es oportuno recordar que el Recurso Contencioso Administrativo que nos ocupa, persigue lo siguiente: a) la revocación de acto administrativo contentivo en el Decreto Ejecutivo núm. 512- 20 fart.031 del 29 de septiembre del 2020, y en consecuencia, la nulidad de dicho acto o decreto; b) el reintegro a su puesto laboral

público cómo vice cónsul del consulado de la República Dominicana en la ciudad de New York, de la reclamante PER3 por ser un servidor público de carrera diplomática y c) el pago de una indemnización por daños y perjuicios. 17. Que del estudio de los medios de pruebas incorporados en el presente proceso se ha podido verificar lo siguiente: a) Que, la señora PER3 laboraba para el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), como Vicecónsul de la República Dominicana en la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, desde fecha 05 de marzo de 2007, la cual fue designada en esta posición mediante decreto núm. 109-07; b) Que la señora PER3 fue desvinculada de su puesto de labor, en fecha 29 de septiembre de 2020, mediante decreto núm. 512-20; c) En fecha 08 de enero de 2021, procedió a interponer un recurso contencioso administrativo, así como una demanda en responsabilidad patrimonial, mediante el cual procura la revocación y anulación del decreto que la desvinculó, ser reintegrada al puesto que desempeñaba como Vicecónsul del consulado de la República Dominicana en la ciudad de Nueva York, y de manera accesoria en virtud de dicha desvinculación, que sea condenada a la parte recurrida al pago de indemnización en daños y perjuicios. 18. Que conforme lo antes indicado este colegiado, ha podido constatar que desde la fecha de la desvinculación de la recurrente mediante decreto núm. 512-20, del 29 de septiembre de 2020, y la fecha de interposición del presente recurso contencioso administrativo efectuado el 08 de enero de 2021, mediante el cual procura de manera principal ser reintegrada a su puesto de trabajo, ha transcurrido un lapso superior a los 30 días que consagra el artículo 5 de la ley 13-07, para la interposición del presente recurso, acrisolando que en la especie no se trata meramente de una reclamación del pago de las prestaciones laborales y derechos adquiridos a la luz de la señalada ley 41-08 Sobre Función Pública, en cuyo caso el plazo es mucho más amplio al beneficiarse del plazo 15 días que se le otorga a las entidades jurídicas a partir de que le sea comunicada la desvinculación al servidor Judicial, y tramitar el pago de las sumas que le pudiera corresponder a dicho servidor, el plazo de los 90 días para la entidad Jurídica efectuar el pago de prestaciones económicas, así como los 30 días que consagra el artículo 5 de la ley 13-07, para la interposición del presente recurso, sino que el caso se contrae a que se proceda con la reintegración inmediata en el cargo que ostentaba la señora PER3 así como el pago de los salarios atrasados y dejados de percibir, en tal virtud, la parte recurrente se ve constreñida a observar el plazo de los 30 días que estipula la referida ley 107-13” (sic).

10.A lo largo del memorial de casación, la parte recurrente plantea que los jueces del fondo inobservaron las disposiciones relativas al cómputo del plazo que indica el artículo 5 de la Ley núm. 13-07 (sobre el Tribunal Superior Administrativo) junto a los requisitos necesarios para que la notificación del acto administrativo tenga eficacia en virtud al artículo 12 de la Ley núm. 107-13.

11.Es importante dejar sentado que “cuando se trate de actos administrativos que por su naturaleza tengan un alcance o afectación especial con respecto de personas individuales fácilmente identificables, el punto de partida del inicio del plazo para su impugnación será la notificación a esas personas, mientras que si se tratase de una disposición de carácter general de aplicación a personas de difícil determinación o dirigidos abiertamente de forma indeterminada, el punto de partida será el de la publicación oficial”, tomando en cuenta que al momento de interpretar las normas de los procesos contencioso administrativo siempre deberá hacerlo tomando en cuenta el principio “In dubio pro actione” el cual “exige que, en caso de contradicción sobre el punto de partida del plazo para interponer un recurso, el juez administrativo escoja aquella norma que resulte más favorable para la apertura del recurso, principio que a la vez tiene raíz en la disposición contenida en el artículo 74.4 de nuestra Constitución, conforme con el cual, para la aplicación de los derechos y garantías fundamentales, dentro de los que se encuentra el derecho al recurso, se debe interpretar en el sentido más favorable a la persona titular de dicho derecho”. Que lo indicado anteriormente tiene una especial relevancia

para el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa en razón de que, tal como ha indicado la doctrina jurisprudencial comparada: “Las notificaciones defectuosas, en principio, no surten efectos”, de tal manera, ha de interpretarse que “sin que conste la fecha en que la notificación tuvo lugar, () a falta de tal requisito, se ha de estimar que el recurso () se presentó dentro del plazo.

12.Respecto del plazo para interponer un recurso contencioso administrativo, la Ley núm. 13-07, en su artículo 5 dispone que el plazo para recurrir por ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, será de treinta (30) días a contar del día en que el recurrente reciba la notificación del acto recurrido, o del día de publicación oficial del acto recurrido por la autoridad de que haya emanado o del día de expiración de los plazos fijados si se tratare de un recurso por retardación o silencio de la Administración. Si el recurso contencioso administrativo se dirigiera contra una actuación en vía de hecho, el plazo para interponer el recurso será de diez (10) días a contar del día en que se inició la actuación administrativa en vía de hecho...

13.Sobre la eficacia de los actos administrativos, la Ley núm. 107-13, señala en su artículo 12, que los actos administrativos que otorguen beneficios a las personas se entienden eficaces a partir de la fecha de su emisión. La eficacia de los actos que afecten desfavorablemente a terceros requerirá la notificación a los interesados del texto íntegro de la resolución y la indicación de las vías y plazos para recurrirla. La Administración deberá acreditar el intento diligente de notificación en el lugar indicado por el interesado antes de dar por cumplido este trámite...

14.Los requisitos para la notificación a la que se refieren los textos legales antes señalados tienen como finalidad poner en conocimiento a los perjudicados de la actuación o acto administrativo de que se trate, dando apertura a los plazos para atacar o ejercer el derecho fundamental a la defensa contra tal actuación, situación que quedaría cubierta con el reconocimiento expreso y sin reservasde la existencia del acto de que se trata, así como su contenido material,todo relacionado con el aspecto no contradictorio de su naturaleza.

15.Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en el ejercicio de su función casacional, advierte que la naturaleza, alcance y contenido del decreto de desvinculación núm. 512-2020, de fecha 29 de septiembre de2020, emitido por el Poder Ejecutivo, permitía perfectamente la identificación de la recurrente, PER3 por lo que debió procederse con la notificación de dicho acto, a fin de dar inicio al cómputo del plazo para la interposición del recurso Contencioso-Administrativo. Por lo que, al no existir constancia de la notificación mediante los medios que el ordenamiento jurídico permite, elemento este indispensable para hacer correr el plazo franco de 30 días previsto por el artículo 5 de la Ley núm. 13-07, dicho recurso se encontraba habilitado; es decir, en vista de que no se aportaron ante el tribunal a quo elementos probatorios que demostraran la existencia de la notificación del acto atacado (puesto que de la lectura de la sentencia no hay evidencia de la aportación de esta constancia), la hoy recurrente tenía abierto el plazo para interponer su recurso contencioso administrativo por tratarse de un acto desfavorable; lo que permite constatar que en su contra existió una vulneración de las disposiciones del artículo 5 de la Ley núm. 13-07, o errónea aplicación de este.

16.Finalmente, a partir de lo antes expuesto, esta Tercera Sala advierte que los jueces del fondo han incurrido en una errónea interpretación de la Ley núm. 13-07, respecto del plazo de interposición del recurso contencioso administrativo, vicio imputado por la parte recurrente en este medio examinado, razón por la cual esta corte de casación procede a casar con envío la sentencia impugnada, sin necesidad de ponderar los demás aspectos de su memorial de casación, ya que el tribunal de envío conocerá nuevamente el caso.

17.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, siempreque 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.

18.De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, el recurso de casación en esta materia no habrá 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

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1645-2021-SSEN-00500, de fecha 19 de noviembre de 2021, dictada por la Sexta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Tercera 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 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.

César José García Lucas, Secretario General.

www.poderjudici