PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE AGOSTO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0798

Sentencia impugnada:Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 26 de agosto de 2020.

Materia:

PER1

Abogada:Licda. Vanessa Michelle Castaños Acosta.

Recurrido:Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd).

Abogados:Dr. Gilberto Sánchez Parra, Licdos. Enércida Cuevas y Sergio Franco.

Juez ponente:Mag. Rafael Vásquez Goico.

Decisión: Rechaza

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 agosto 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. 0030-02-2020-SSEN-00238, de fecha 26 de agosto de 2020, 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 2 de octubre de 2020, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por la Lcda. Vanessa Michelle Castaños Acosta, dominicana, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED1 con estudio profesional abierto en la ADD1 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogada constituida de PER2 dominicana, portadora de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 domiciliada y residente en la intersección formada por las ADD2 Santo Domingo, Distrito Nacional.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 25 de noviembre de 2020, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Dr. Gilberto Sánchez Parra y los Lcdos. Enércida Cuevas y Sergio Franco, 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 Educación de la República Dominicana (Minerd), órgano administrativo organizado de conformidad con la Constitución de la República, la Ley general de educación núm. 66-97, de fecha 9 de abril de 1997, y la Ley núm. 247-12, ley orgánica de la administración pública, de fecha 14 de agosto del año 2012, con su sede y oficinas principales en la ADD5 Santo Domingo, Distrito Nacional.

3.Mediante dictamen de fecha 5 de mayo 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 25 de mayo 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.La señora PER2 laboró para el Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd), como directora de básica de la escuela primaria Profesora PER3 devengando un salario RD$34,523.57, hasta que en fecha 31 de mayo de 2012, mediante el decreto núm. 268-12, el presidente de la República, en virtud de sus funciones constitucionales, concedió el beneficio de la pensión y jubilación del Estado dominicano a PER2 recibiendo un monto mensual de RD$37,975.99; que en fecha 31 de octubre de 2013, el Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd), mediante la orden departamental núm. 11-2013, la designó como Directora del Distrito Educativo 16-02, de la provincia Sánchez Ramírez, posición por la cual devengó un salario de RD$109,939.93.

6.En fecha 10 de septiembre de 2018, PER2 interpuso un recurso de reconsideración solicitando que sea reajustado el monto que recibía por beneficio de pensión y, posteriormente, en fecha 25 de octubre de 2019, interpuso recurso jerárquico, por lo que, inconforme con la posición del Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd), interpuso formal recurso contencioso administrativo contra el Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd), PER4 y el Instituto Nacional de

Bienestar Magistral (Inabima), por violación a los requisitos de orden público y a las formalidades procesales establecidas en los artículos 72 y 74 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00238, de fecha 26 de agosto de 2020, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: ACOGE el medio de inadmisión planteado por la parte recurrida, MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (MINERD), y el LICDO. PER5 en consecuencia, DECLARA INADMISIBLE el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por la señora PER2 en fecha 28/02/2019, por violación a los requisitos de orden público y a las formalidades procesales establecidas en el artículo 73 y 74 de la Ley núm. 41-08, de Función. SEGUNDO: DECLARA el presente proceso libre de costas. TERCERO: ORDENA, a la secretaria la notificación de la presente sentencia por las vías legales disponibles, a las partes envueltas, así como a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. CUARTO: QUINTO: ORDENA, que la presente sentencia sea publica 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: Falta de base legal. Segundo medio: Violación de la ley. Tercer medio: Falta de motivación en la sentencia” (sic).

IV. Considerandos 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 la sentencia impugnada carece de base legal, esto porque el tribunal a quo se abstuvo de conocer el fondo de la pretensión realizada por la parte recurrente, situación que también prevaleció en sede administrativa; al decidir como lo hizo el tribunal restringió el ejercicio del derecho de defensa de la hoy recurrente.

10.Para fundamentar su decisión de declarar inadmisible la demanda deducida de la prescripción extintiva de la acción la corte a qua sostuvo lo siguiente:

“MEDIOS DE INADMISIÓN 3. Conforme con una correcta aplicación de la dialéctica procesal judicial, antes de referirse sobre el fondo de cualquier acción o demanda, es obligación de todo juzgador referirse a los medios de inadmisión que le son planteados, tal cual como ha ocurrido en la especie, por lo que procederemos como se ha establecido en las consideraciones descritas. 4. En esas atenciones, la Procuraduría General Administrativa, concluyó incidentalmente mediante su dictamen núm. 558-2019 depositado en fecha 04/04/2019, solicitando inadmisible el recurso contencioso administrativo de marras, por violación a la disposición de los artículos 1 y 23 de la ley 1494 de fecha 02 de agosto de 1947. Sobre el que posteriormente, mediante dictamen de

contrarréplica núm. 961-2019, solicitó dejar sin efecto dicho petitorio de declaratoria de inadmisibilidad, por lo que este Colegiado acoge esta última solicitud dejándolo sin efecto; valiendo decisión y sin la necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente sentencia. 5. Por otro lado, la parte recurrida, MINISTERIO DE EDUACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (MINERD), y el LICDO. PER6 concluyó de manera incidental mediante su escrito de defensa de fecha 13/05/2019, solicitó que se declare inadmisible el recurso contencioso administrativo, debido a que la señora PER2 agotó de manera equivocada y en franca violación de todos los plazos previsto en los artículos 72, 73, 74 y 75 de Ley núm. 41-08 de Función Pública. 6. Al respecto la señora PER2 mediante escrito de réplica al escrito de defensa depositado por el MINERD, de fecha 28/06/2019, solicitó sea que sea rechazado dicho escrito de defensa por carecer de base legal y argumentos probatorios. También que se rechace porque el mismo busca desconocer la violación de derechos adquiridos por la señora PER2 durante sus 42 años de labor ininterrumpidas, en el ministerio de educación de la República Dominicana. 7. En aplicación del principio dispositivo y de criterios jurisprudenciales, es necesario que el Tribunal se pronuncie en primer lugar sobre este y luego (si fuere necesario) sobre el fondo de la demanda que se trata, por tales razones y motivos el tribunal lo ponderará y decidirá conforme a derecho y justicia. Resulta pertinente indicar que de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 834, la cual es supletoria en esta jurisdicción contenciosa administrativa, “Constituye a 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, pudiendo ser invocados dichos medios de inadmisión en todo estado de causa. 9. Conforme al principio de legalidad de las formas “el tiempo, el lugar y la forma de los actos procesales deben ser los establecidos por la ley y por ende deben ser rigurosamente observados, que al no ser ejecutados oportunamente, carecerán dichos actos de eficacia jurídica”. Que dicho principio ha sido consagrado por nuestra Suprema Corte de Justicia, mediante Sentencia núm. 16 de fecha 24 de agosto de 1990, cuando expresa que: “Las formalidades requeridas por la ley para interponer los recursos son sustanciales y no pueden ser sustituidas por otras”; siendo reconocido con posterioridad por la doctrina y la jurisprudencia 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”. 10. En ese sentido, 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 72 de la Ley Núm. 41-08, tal y como ha ocurrido en el presente caso. 11. De acuerdo con nuestro régimen vigente en la materia, se exige una serie de presupuestos que condicionan el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con el artículo 72, de la Ley Núm. 41-08, sobre Función Pública, que establece que: “Los servidores públicos tendrán derecho a imponer 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 interpone el recurso contenciosoadministrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”. Debiendo cumplir con las formalidades de los artículos 73 y 74 de la ley supra indicada, si bien esta Sala es de criterio que el carácter obligatorio de los recursos en sede administrativa vulnera el acceso a la justica, sin embargo, si la parte afectada decide acudir a ellos debe hacerlo en la formas y plazos conforme lo establece la Ley núm. 41-08, entendiéndose que ésta se da cuando se ha hecho uso en tiempo y forma de los recursos establecidos y regulados por el ordenamiento jurídico interno vigente, (la Ley núm. 107-03 no había entrado en vigencia), con este requisito, se pretende brindar a la administración la posibilidad de revisar el caso,

pronunciase sobre las pretensiones del particular y eventualmente enmendar su error si existiere, y en la especie si la hoy recurrente no ha cumplido dichas formalidades al no haber agotado correctamente los recurso en sede administrativa, de tal suerte que si dichas exigencias no son cumplidas existe causal para declarar inadmisible la demanda. 12. Luego de ponderar los documentos y argumentos aportados por las partes, se verifica que la parte recurrente interpuso el recurso de reconsideración en fecha 11/09/2018 ante la Dirección de Recursos Humanos del MINERD, asimismo interpuso su recurso jerárquico en fecha 25/10/2018 ante el despacho del Ministro de entonces del MINERD, referente al monto de la pensión devengada. En esas atenciones, se ha podido verificar que la recurrente, señora PER2 fue jubilada y pensionada mediante el Decreto presidencial núm. 268- 12 en fecha 31/05/2012, con un sueldo de RD$34,523.57, quedando, excluida de la nómina en fecha 01/07/2012, que es a partir de ese entonces, que se hizo efectivo el acto administrativo reprochado, es decir, la pensión que la recurrente pretende le sea modificada, le fue adjudicada en el año 2012, habiendo transcurrido más siete (7) años del plazo preestablecido en el artículo 73 de la Ley 41-08 para la interposición del recurso de reconsideración, e interpuso el recurso contencioso administrativo en fecha 28/02/2019, lo que constituye una violación a los requisitos procesales de orden público para apoderar válidamente a esta jurisdicción, y por tanto constituye un medio de inadmisión. 13. 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”. En tal virtud este Tribunal declara inadmisible el recurso interpuesto por la recurrente señora PER2 contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (MINERD), y el LICDO. PER5 INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL (INABIMA). Que como consecuencia de lo anterior el Tribunal entiende que no procede conocer ni examinar los argumentos expuestos por la recurrente, ya que tales alegatos son cuestiones de fondo que sólo procede ponderar cuando el recurso es admitido en la forma” (sic).

11.Con respecto al planteamiento de la recurrente, en el sentido de que la corte a qua no ponderó los medios de defensa contenidos en su recurso contencioso administrativo, debe precisarse que el examen de las cuestiones incidentales -tal y como es al efecto el medio de inadmisión deducido de la violación a las disposiciones de los artículos 72 y siguientes de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública- debe ser examinado por los jueces con carácter previo al fondo del asunto.

12. Al hilo de lo anterior cabe resaltar que, al ser acogido un medio de inadmisión, ello trae como consecuencia el hecho de que no deba abordarse la cuestión de si la pretensión del demandante es bien o mal fundada, ya que si esto último sucede –es decir, si se aborda el fondo del asunto – se incurriría en una trasgresión a la lógica básica procesal. Por esa razón, en la especie los jueces actuantes no cometieron vicio casacional alguno al no abordar las cuestiones relativas al fondo de la demanda de que se trata. En consecuencia, procede rechazar el medio de casación que se analiza.

13. La parte recurrente fundamenta el segundo medio de casación propuesto señalando que los jueces del fondo incurrieron en una errónea aplicación de la norma jurídica al momento de declarar inadmisible el recurso contencioso administrativo, ello en vista de que al hacerlo violaron las disposiciones del artículo 4 de la Ley 13-07 sobre Traspaso de competencias del Tribunal Superior Administrativo y el artículo 12 de la Ley núm. 107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

14.Debe indicarse, primeramente, que del análisis de la sentencia impugnada se advierte que en el presente caso no aplican, por un asunto temporal, las disposiciones de la ley 107-13. En efecto, el inicio y finalización del

cómputo del plazo del recurso de reconsideración del cual depende la solución de este proceso ocurrió tiempo antes de entrar en vigencia la referida legislación, razón por la que no procede examinar el alegato sobre su violación.

15. La Ley núm. 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo dispone, en su artículo 4, que: "agotamiento facultativo vía Administrativa. El agotamiento de la vía administrativa será facultativo para la interposición de los recursos, contencioso administrativo y contencioso tributario, contra los actos administrativos dictados por los órganos y entidades de la administración pública, excepto en materia de servicio civil y carrera administrativa".

16.Esta jurisdicción ha sentado el criterio que, aunque el artículo 4 antes transcrito impone la obligación del agotamiento de los recursos administrativos en materia de función pública, dicha norma es contraria al derecho fundamental al acceso a la justicia. En ese sentido estos (los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico) serían opcionales para el servidor público que desee la revocación en la propia sede administrativa de los actos que les son desfavorables. Sin embargo, en caso de que esto último ocurra, el recurrente ante la administración debe cumplir con la normativa que regula la vía impugnatoria de que se trate, principalmente la que se refiere a las condiciones de su interposición.

17.En la especie se advierte que los jueces del fondo determinaron, luego del análisis de los medios de prueba aportados, que la servidora pública en cuestión interpuso el recurso administrativo de reconsideración en violación al plazo en que debió ejercitarse, situación de la que no puede apreciarse la comisión de vicio alguno que provoque la casación del presente fallo.

18. En efecto, del análisis del fallo atacado, esta Tercera Sala advierte que respecto del momento de inicio del cómputo del plazo del recurso de reconsideración previsto en el artículo 73 de la ley 41-08, los jueces del fondo dijeron lo siguiente: "En esas atenciones, se ha podido verificar que la recurrente, señora PER2 fue jubilada y pensionada mediante el Decreto presidencial núm. 268-12 en fecha 31/05/2012, con un sueldo de RD$34,523.57, quedando, excluida de la nómina en fecha 01/07/2012, que es a partir de ese entonces, que se hizo efectivo el acto administrativo reprochado, es decir, la pensión que la recurrente pretende le sea modificada, le fue adjudicada en el año 2012, habiendo transcurrido más siete (7) años del plazo preestablecido en el artículo 73 de la Ley 41-08 para la interposición del recurso de reconsideración"

19.Esta sala ha sido del criterio que, si bien es cierto que el inicio del cómputo del plazo de interposición de las distintas vías de impugnación que pueden ejercitarse contra un acto administrativo (administrativas o jurisdiccionales) se produce, en principio, con su notificación o publicación, resulta posible considerar o reputar conocido el acto de que se trate a partir de hechos que son apreciados soberanamente por los jueces del fondo.

20. En la especie se comprueba que, para acoger la inadmisibilidad planteada, el tribunal a quo verificó la ocurrencia de los efectos materiales del acto administrativo impugnado, en este caso el Decreto presidencial que otorgó la pensión a PER2 en fecha 31 de mayo PLA1 cuya efectivización en nómina se realizó en julio PLA2 un monto mensual de RD$34,523.57. Es por ello que a partir de dicha situación pudieron dichos magistrados inferir que la servidora recurrente tuvo conocimiento de la actuación que atacó 7 años después, consistente en el monto a que ascendía su pensión, por antigüedad en el servicio.

21. De lo anterior se deduce que, al momento de declarar los jueces del fondo inadmisible por tardío la presente

acción judicial de naturaleza administrativa, no incurrieron en violación alguna a las normas invocadas por la parte recurrente. En consecuencia, procede rechazar el medio que se analiza.

22. En cuanto al tercer medio de casación, sostiene la parte recurrente que el tribunal a quo incurrió en falta de motivación puesto que, no obstante declarar la inadmisibilidad de la acción en virtud de lo establecido en el artículo 73 y 74 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, se limitó a sostener que la recurrente debió cumplir las formalidades establecidas en dichos textos, sin decir en qué sentido fueron inobservados.

23.Continúa alegado dicha recurrente que el tribunal a quo no desarrolla el contenido de los artículos citados, incumpliendo así con el deber que poseen los jueces de calificar los hechos con el derecho y sobre esa base motivar sus decisiones. Respecto de la contradicción de motivos que cita no establece cómo la sentencia incurrió en ese vicio.

24. Al estar sustentada la falta de motivación invocada por la parte recurrente en dos aspectos, es menester dilucidar el primero que sostiene que los jueces del fondo no establecen en qué sentido la recurrente inobservó las disposiciones de los artículos 73 y 74 de la Ley núm. 41-08.

25. Del análisis de la sentencia resulta evidente que, contrario a lo sostenido por la parte recurrente, los jueces del fondo hicieron constar, después de fijar la fecha en que sucedieron los hechos, que luego de transcurridos 7 años con posterioridad al conocimiento del acto que se impugna es que la parte recurrente interpuso el recurso de reconsideración que nos ocupa. Lo que constituyó una violación al plazo establecido en el artículo 73 de la Ley núm. 41-08, motivo por el cual procede el rechazo en cuanto a ese aspecto del medio que se analiza.

26.En cuanto al segundo argumento de la parte recurrente, sustentado el hecho de que los jueces del fondo no citaron las disposiciones del artículo 73 y 74, de la norma citada, lo que evidencia una falta de motivos, esta Tercera Sala es de criterio que no constituye una falta de motivos o violación a las disposiciones del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil la no transcripción de las disposiciones de la norma legal en que se fundamenta el fallo atacado si del análisis de la referida motivación se advierte una correcta aplicación de las normas relevantes al caso del cual los jueces del fondo se encontraban apoderados, razón por la cual procede desestimar, en cuanto ese aspecto, el medio que se analiza.

27.Respecto de la contradicción de motivos, la parte recurrente se limita a citar el vicio sin desarrollar en qué sentido la sentencia que se impugna incurrió en él, por lo que procede declarar inadmisible en cuanto a ese aspecto el medio que se analiza y en consecuencia procede su rechazo.

25.Finalmente, se pone de manifiesto que la sentencia impugnada contiene una relación armónica entre los hechos y el derecho, exponiendo motivos suficientes y pertinentes, por lo que procede desestimar los medios examinados y rechazar el presente recurso.

26.De acuerdo con lo previsto por 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. 0030-02-2020-SSEN-00238, de fecha 26 de agosto de 2020, dictada por la Primera Sala 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 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