REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01325
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Agricultura y Proyecto La Cruz de Manzanillo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-24-0599

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 secretaría de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo, Distrito Nacional, en fecha **31 de mayo de 2024**, años 181° de la Independencia y años 161° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuestos por PER1 PER2 PER3 PER4 PER5 de PER11 PER12 de PER14 PER15 de

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01325
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Agricultura y Proyecto La Cruz de Manzanillo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

PER19 PER20 PER22 PER23 de de PER25 PER26 de PER30 PER31 de PER35 PER36 PER37 PER38 PER39 PER40 PER43 PER44 PER45 PER46 PER47 PER48 PER49 PER50 de de de PER59 PER60 PER61 PER62 PER63 PER64 PER65 PER66 Enrique PER70 Jiménez, Juan PER75 PER76 PER77 PER78 PER79 PER80 PER81 PER82 PER84 contra la sentencia núm. 030-1643-2023-SSEN-00297 de fecha 8 de mayo de 2023

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01325
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Agricultura y Proyecto La Cruz de Manzanillo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

dictada por la Quinta 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 26 de junio de 2023, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Faina A. Mercedes Martínez, Andrés Del Carmen Taveras Reynoso y José Luis Jorge, actuando como abogados constituidos de PER1 PER2 PER3 PER4 PER5 de PER86 PER87 PER14 PER15 de PER19 PER20 PER22 PER23 PER88 de PER89 PER26 PER90 PER30 PER31 de PER35 PER36 PER37 PER38 PER39 PER92 PER43 PER44 PER45 PER46 PER47 PER93

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01325
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Agricultura y Proyecto La Cruz de Manzanillo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

PER49 PER50

de de

de PER59 PER60

PER61 PER62 PER63

PER64 PER65

PER66 PER94 PER70

PER96 PER98 PER75

PER76 PER77 PER78

PER79 PER80 PER81

Juan PER102

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ministerio de Agricultura, representada por PER103 mediante memorial depositado en fecha 17 de julio de 2023, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos los Lcdos. Yohán M. López Diloné, Wally Olaverría Sena y Claudio Gregorio Polanco.

En torno a la defensa del Proyecto La Cruz de Manzanillo resulta preciso indicar que se encuentran permanentemente representados por la Procuraduría General de la República, por aplicación del párrafo V del artículo 21 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación, artículo 6 de la Ley

núm. 1486-38 sobre Representación del Estado en los Actos Jurídicos, así como el párrafo II del artículo 60 de la Ley núm. 1494-47 que instituye Jurisdicción Contencioso Administrativa, artículos 26 y 30 de la Ley núm. 133-11 Orgánica del Ministerio Público y el artículo 166 de la Constitución dominicana.

3. Mediante dictamen de fecha 12 de octubre de 2023 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

5. Mediante comunicación de fecha 8 de septiembre de 2020, la entidad Proyecto La Cruz de Manzanillo, adscrita al Ministerio de Agricultura, ordenó la desvinculación de los señores PER1

PER2 PER3 PER4

PER5 de

PER86 PER12 PER14

PER15 de PER19

PER20 PER22 PER23

PER88 de PER89

PER26 PER90 PER30

PER31 de PER35

PER36 PER37 PER104

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01325
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Agricultura y Proyecto La Cruz de Manzanillo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

PER105 PER39 de PER43 PER44 PER45 PER46 PER47 PER48 PER49 PER50 de de PER111 PER59 PER60 PER61 PER62 PER63 PER64 PER65 PER66 PER94 PER70 PER96 PER98 PER75 PER76 PER77 PER78 PER79 PER80 PER81 Juan PER102

quienes no conformes con la decisión de la administración, interpusieron un recurso contencioso administrativo en reclamo de pago de prestaciones laborales y derechos adquiridos, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-1643-2023-SSEN-00297 de fecha 8 de mayo de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01325
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Agricultura y Proyecto La Cruz de Manzanillo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

"**PRIMERO:** ACOGE el medio de inadmisión, promovido por la parte recurrida, MINISTERIO DE AGRICULTURA; y, en consecuencia, DECLARA inadmisible el presente Recurso Contencioso Administrativo, incoado en fecha 29 de marzo de 2021, por los señores PER113 PER114 PER3 PER115 PER5 DE PER11 JUAN DE JOSÉ SUERO PER118 PER119 PER120 DE JESÚS PER19 PER20 PER22 DE PER25 PER122 DE PER30 PER31 DE DE PER34 PER35 PER36 PER37 PER124 PER39 PER125 PER43 PER126 PER45 PER46 PER127 PER128 PER129 PER130 DE DE DE PER59 PER60 PER61 PER132 PER63 PER133 PER134 PER66 ENRIQUE PER75 PER76 PER77 PER78

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01325
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Agricultura y Proyecto La Cruz de Manzanillo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

PER136 PER80 PER137 JUAN PER138 PER139 conforme con los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión. **SEGUNDO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **TERCERO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **CUARTO:** DISPONE 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:** Violación o aplicación incorrecta de la ley. **Segundo medio:** Desnaturalización e incorrecta aplicación de la ley y del derecho" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel R. Herrera Carbuccia

7. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2) de la Constitución de la República y 6 numeral 3) de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

8. Para apuntalar su primer y segundo medios de casación propuestos, los cuales se reúnen para su análisis por su estrecha relación y convenir a la solución del caso, la parte recurrente expone en síntesis, que el tribunal *a quo*

incurrió en una desnaturalización e incorrecta aplicación de la ley y el derecho al momento de declarar inadmisible por extemporáneo el recurso contencioso administrativo e interpretar que el plazo de (30) días para su interposición corría a partir de que el Ministerio de Administración Pública (MAP) emitiera los cálculos de beneficios laborales que les correspondían a los actuales recurrentes, sin embargo, conforme con lo establecido en los artículos 60 y 63 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, este plazo debe computarse a partir de que transcurran los noventa (90) días sin que la administración realice el pago de prestaciones económicas.

9. Para fundamentar su decisión sobre la inadmisión por extemporaneidad del recurso contencioso administrativo, el tribunal *a quo* estableció lo siguiente:

"... 27. Este tribunal, luego de analizar los textos legales que preceden, así como los argumentos y conclusiones de las partes, ha podido constatar que, las partes recurrentes … en su recurso contencioso administrativo hacen reconocimiento expreso de que sus desvinculaciones se realizaron en fecha 8 de septiembre de 2020, recibiendo las comunicaciones en fechas posteriores a la indicada, sin embargo, conforme expresan en su recurso, en procura que se les hiciera el cálculo de sus prestaciones laborales cada uno de los recurrentes se dirigió al Ministerio de Administración Pública (MAP) a tales fines, emitiendo dicho ministerio las hojas de cálculos de beneficios laborales en diferentes fechas, siendo la más reciente 24 de diciembre de 2020, por lo que, partiendo de la fecha en que fue emitida dicha comunicación de cálculo de beneficios laborales y la fecha en que fue interpuesto el recurso

contencioso administrativo 29 de marzo de 2021, se verifica haber transcurrido un plazo de 63 días hábiles, encontrándose ventajosamente vencido el plazo de los treinta (30) días hábiles y franco que a tales fines confiere el legislador. 28. En tal virtud, declara inadmisible el recurso contencioso administrativo interpuesto por las partes recurrentes … por inobservar las disposiciones contenidas en el referido artículo 5 de la Ley 13-07, sobre Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, de fecha 5 de febrero de 2007, sin necesidad de conocer y valorar el fondo del asunto, tal y como se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión..." (sic).

10. En atención a las circunstancias planteadas, especialmente las relativas al cómputo del plazo del recurso contencioso administrativo interpuesto por el hoy recurrente, conviene indicar de entrada que conforme con el artículo 5 de la Ley núm. 13-07 de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, *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…*

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01325
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Agricultura y Proyecto La Cruz de Manzanillo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

11. Por su lado, el artículo 63 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública indica que*: En todos los casos, los pagos de prestaciones económicas a los funcionarios y servidores públicos de estatuto simplificado serán efectuados por la administración en un plazo no mayor de 90 días a partir del inicio del trámite.*

12. Respecto del aspecto alegado por el recurrente sobre la aplicación del artículo previamente citado, es preciso indicar a la parte hoy recurrente que el artículo 63 de la referida Ley núm. 41-08 debe ser interpretado de manera sistemática (conjunta) con los artículos 72, 73, 74 y 75, los cuales en su esencia, establecen que todo servidor que haya sido afectado por un acto administrativo debe recurrir tanto a la sede administrativa como a la jurisdiccional a partir de la notificación del acto recurrido. Esto provoca que el plazo previsto en el artículo 63 antes referido deba ser considerado como un espacio de tiempo que tiene la Administración para tramitar los pagos de derechos gestionados por el servidor en cuestión en ausencia de una negativa de la Administración para erogarlo, es decir, se refiere a la organización de la propia Administración pública de que se trate. Sin embargo, esta situación en nada afecta el plazo que tiene el servidor público para recurrir ante la jurisdicción administrativa cuando la propia Administración no le reconoce

prestación económica alguna por una actuación formal expresa, como lo es un acto de desvinculación[1].

13. Adicionalmente y sin perjuicio de lo anterior, de la lectura del artículo 63 de la Ley núm. 41-08 se desprende que su ámbito regulatorio se refiere a un plazo que debe ser cumplido por la Administración luego de haberse producido la decisión que declare injustificado el despido por parte del tribunal. Es posible concluir de esa forma si se interpreta dicho texto en combinación con el artículo 62 de la misma ley, el cual establece que los titulares de los órganos o entidades de la administración pública tendrán un plazo de quince (15) días, contados a partir de que le sea comunicada la decisión que declare injustificado el despido, para tramitar el pago de sumas por concepto de prestaciones económicas, a favor de los funcionarios y servidores públicos. De manera que, el texto legal citado en modo alguno regula el plazo para acudir al tribunal para controlar en derecho y derivar consecuencias con respecto un acto desfavorable de la Administración como sería un acto de desvinculación.

[1] Resulta importante señalar que la desvinculación de todo servidor debe estar fundamentada en una falta establecida por la Ley de Función Pública, no existiendo, en términos formales, el privilegio de la Administración de separar del cargo de manera incausada, tal y como ocurre en el derecho del trabajo con la figura jurídica del desahucio, ello aunque en la práctica la solución sea similar para el derecho de función pública con la presencia del artículo 60 de la Ley núm. 41-08, que establece una indemnización para los empleados públicos que hayan sido desvinculados de manera antijurídica.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01325
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Agricultura y Proyecto La Cruz de Manzanillo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

14. La anterior indicación sobre la errónea interpretación es realizada a los fines de unificar la diversidad de criterios en torno al tema en cuestión del plazo para recurrir judicialmente en materia de función pública, lo cual es una de las funciones esenciales de la Corte de Casación. El cumplimiento de dicha función debe acometerse aun cuando, tal y como ocurre en el presente caso, no tenga incidencia práctica para la casación del fallo impugnado, todo debido a que con el equivocado criterio se consignó un plazo mayor para recurrir y a pesar de eso se declaró inadmisible por tardío el recurso contencioso administrativo en cuestión.

15. Así pues, aclarado lo anterior, debe ponerse de relieve que las incidencias suscitadas en el proceso ante la jurisdicción *a quo*, establecidas en la sentencia impugnada y en los documentos por ella referidos indican que: a) en fecha 8 de septiembre de 2020 el Proyecto La Cruz de Manzanillo adscrito al Ministerio de Agricultura dispuso la desvinculación de la parte recurrente. b) Los ahora recurrentes interpusieron un recurso contencioso administrativo con la finalidad de obtener el pago de sus prestaciones económicas, en cuya instancia introductoria admiten que las desvinculaciones ocurrieron en fecha 8 de septiembre de 2020. c) Ante la pluralidad de accionantes, el tribunal tomó como punto de partida el día 24 de diciembre de 2020, por ser la fecha más reciente de la certificación de cálculo de beneficios laborales emitida por el

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01325
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Agricultura y Proyecto La Cruz de Manzanillo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Ministerio de Administración Pública, para determinar que el recurso contencioso administrativo elevado por los recurrentes era extemporáneo y, por tanto, inadmisible al tenor del artículo 5 de la Ley núm. 13-07.

16. En esa directriz, se advierte que los jueces del fondo tomaron en consideración como fecha de presunción de conocimiento de los actos administrativos de desvinculación la correspondiente a la certificación de beneficios laborales el Ministerio de Administración Pública emitida el día 24 de diciembre de 2020.

17. Sin embargo, conforme con el criterio constante de esta corte de casación *la hoja de cálculo del MAP se produce como consecuencia de un acto administrativo de desvinculación. Es este último el que efectivamente produce efectos jurídicos directos perjudiciales contra el hoy recurrente en casación y, en ese sentido, es dicha actuación la que debió ser recurrida ante la jurisdicción contenciosa, resultando, en consecuencia, correcta la decisión de los jueces del fondo en el sentido de que, en este caso, dicha hoja de cálculos no es un acto atacable, sino que eran los actos de desvinculación de los servidores públicos en cuestión, máxime cuando estos perseguían el pago de sus prestaciones laborales y derechos adquiridos tras ser desvinculados sin justificación alguna*[2].

[2] Suprema Corte de Justicia, Tercera Sala. Sent. núm. SCJ-TS-23-0189 de fecha 28 de febrero de 2023.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01325
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Agricultura y Proyecto La Cruz de Manzanillo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

18. Así pues, en atención de lo anterior, se verifica que las pretensiones del recurso original de los servidores desvinculado se dirigían esencialmente al reconocimiento del pago de sus prestaciones económicas, lo cual se conseguiría declarando que el cese de sus funciones es contrario a derecho tras haber atacado la legalidad de los actos de desvinculación de la especie y sería imposible obtener con la eventual anulación de una hoja de cálculo de derechos emanada del Ministerio de Administración Pública (MAP).

19. En adición a lo anterior, esta Tercera Sala debe precisar que contrario a lo sostenido por los jueces *a quo* el punto de partida para el cómputo del plazo se contraía al día 8 de septiembre de 2020, fecha en la cual los recurrentes admiten haber tomado conocimiento de la decisión de la administración de separarlos del cargo; por lo que, al momento en que las partes recurrentes decidieron depositar su instancia de recurso contencioso administrativo había trascurrido más de treinta (30) días del plazo legal estipulado para admitir la acción. En ese tenor, los jueces del Tribunal Superior Administrativo actuaron correctamente al acoger el medio de inadmisión planteado y declarar inadmisible el recurso contencioso administrativo, basándose en la interpretación correcta del artículo 5 de la Ley núm. 13-07.

20. De ahí que, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, fundamentada en los motivos precedentemente expuestos, ha decidido

proveer a la decisión impugnada de las motivaciones pertinentes y necesarias en buen derecho, utilizando las consideraciones anteriores como suplencia parcial de los motivos dados por el tribunal *a quo* para declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo[3].

21. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de relieve que el tribunal *a quo* hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos de la causa, exponiendo motivos suficientes, pertinentes y congruentes que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala, actuando como corte de casación, verificar que, en la especie, se ha hecho una correcta aplicación de la ley y el derecho, sin incurrir el fallo impugnado en los vicios denunciados por la parte recurrente, procediendo rechazar el presente recurso de casación.

22. De acuerdo con lo previsto por párrafo V del artículo 60 de la Ley núm. 1494-47 del año 1947, aún vigente en este aspecto, en el recurso de casación, *en materia contencioso-administrativa, no ha lugar a la condenación en costas*.

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

[3] La doctrina jurisprudencial sostiene que la sustitución y suplencia de motivos de una sentencia, es una técnica casacional aplicable en interés de la celeridad de los procesos judiciales y por economía procesal, con el fin de fortalecer una decisión en la cual su dispositivo puede ser mantenido por ser correcto, tal y como ocurre en la especie.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01325
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Agricultura y Proyecto La Cruz de Manzanillo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

jurisprudencial observada 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 PER1 PER2 PER3 PER4 PER5 de PER11 Juan de de PER14 PER15 de PER19 PER20 PER22 PER23 de de PER89 PER26 de PER30 PER31 de PER35 PER36 PER37 PER38 PER39 de PER43 PER44 PER45 PER46 PER47 PER48 PER49 PER50 de de de PER59 PER60 PER61

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01325
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Agricultura y Proyecto La Cruz de Manzanillo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

PER142 PER63 PER64
PER65 PER66
PER143 PER70 PER145
PER98 PER75 PER76
PER77 PER78
PER79 PER80 PER81

Juan PER85 contra la sentencia núm. 030-1643-2023-SSEN-00297 de fecha 8 de mayo de 2023, dictada por la Quinta 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 y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.