PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 29 DE JULIO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0685

Sentencia impugnada:Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 15 de octubre de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex).

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

PER1

Abogados:Licdos. Feliciano Mora Sánchez y Alejandro Mejía Matos.

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico.

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 29 de julio 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 el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), contra la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00566, de fecha 15 de octubre de 2021, dictada por la Tercera 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 25 de febrero de 2022, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. José Ramón Frías López, Cristino Cabrera Encarnación y Rafael Morillo Camilo, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 CED2 y CED3 con estudio profesional, abierto en común, en la consultoría jurídica de su representado Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), institución del gobierno central, con domicilio en la ADD1 ADD2 ADD3 representada por PER2 dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 del mismo domicilio de su representado.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 1 de abril de 2022, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y el Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Feliciano Mora y Alejandro Mejía Matos, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED5 y CED6 con estudio profesional, abierto en común, en la intersección formada por las ADD5 ADD7 ADD8 actuando como abogados constituidos de PER4 dominicana, tenedora de la cédula de identidad y electoral núm. CED7 domiciliada en la ADD9 ADD10 ADD11 ADD12 del mismo domicilio de sus abogados constituidos.

3.Mediante dictamen de fecha 11 de mayo de 2022, suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente recurso de casación.

4.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 1 de junio de 2022, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

5.Con motivo del recurso contencioso administrativo interpuesto por la señora PER4 contra el acto administrativo de suspensión de fecha 17 de noviembre de 2017, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex) y el decreto de desvinculación núm. 551-2020, de fecha 13 de octubre de 2020, emitido por el Poder Ejecutivo, que desvinculó a la parte hoy recurrente de sus funciones como vicecónsul del Ministerio de Relaciones y Exteriores (Mirex), en Colombia, la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00566, de fecha 15 de octubre de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA los medios de inadmisión propuestos por el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX), por los motivos antes expuestos; SEGUNDO: DECLARA Regular y válido en cuanto a la forma el presente Recurso Contencioso Administrativo, incoado por la señora PER4 en fecha once (11) del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020), contra el acto administrativo de suspensión de fecha diecisiete (17) del mes de noviembre del año dos mil diecisiete (2017), emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX); y el decreto de desvinculación núm. 551-2020, de fecha trece (13) del mes de octubre del año dos mil veinte (2020), emitido por el Poder ejecutivo; TERCERO:

ACOGE parcialmente en cuanto al fondo, el indicado recurso por las motivaciones fijadas en la parte considerativa de la presente sentencia, en consecuencia, CONDENA al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX); al pago a favor de la señora PER4 de la suma de setenta y cuatro mil setecientos diez dólares (USS74,710.00), por concepto de los salarios, vacaciones y salario de navidad, comprendidos desde el año 2017 hasta el año 2020, dejados de percibir por la suspensión que pesaba sobre la misma; CUARTO: Declara libre de costas el presente proceso; QUINTO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaria a las partes envueltas en el presente proceso; SEXTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medio de casación

6.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "Único medio: Inobservancia y falta de aplicación de los artículos 109 de la Constitución; 1 del Código Civil y 5 de la Ley 13-07. Desnaturalización de los hechos y errónea aplicación del artículo 53 de la Ley núm. 41-08 sobre función pública y 1315 del Código Civil e inobservancia del artículo 84 numeral 3 de la Ley 41-08; Falta de estatuir. Contradicción de fallos del tribunal" (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 único medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo incurrió en una inobservancia y falta de aplicación del artículo 109 de la Constitución dominicana, del artículo 5 de la Ley núm. 13-07 y del artículo 1ro. del Código Civil dominicano, en razón de que el tribunal rechazó el medio de inadmisión sin tomar en cuenta que el cómputo del plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo iniciaba con la publicación del Decreto núm. 551-20, de fecha 13 de octubre de 2020, dejando de lado lo establecido en el artículo 9 de la Constitución, respecto de la entrada en vigencia de las leyes y el artículo 1ro. del Código Civil, sobre la promulgación y publicación de los actos emanados del Poder Ejecutivo. En ese mismo orden, arguye que el tribunal a quo no ponderó el medio de inadmisión planteado, sino que se limitó a responder a la inadmisión presentada por el Procurar General Administrativo, cuya naturaleza era distinta, rechazando el medio sin ponderarlo. De igual forma, establece en su medio que los jueces del fondo incurrieron en una desnaturalización de los hechos, así como una errónea aplicación de los artículos 53 e inobservancia del artículo 84, numeral 3, de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, así como el artículo 1315 del Código Civil, toda vez que la señora PER4 había sido suspendida por un periodo de 90 días sin existir petición de reintegro por parte del Mirex, ni haberse reintegrado la hoy recurrida, lo que se constituye como abandono de trabajo, por lo que no debe catalogarse como desvinculación injustificada, sino la falta a sus funciones laborales, de forma tal que al no ser reunidos los requisitos del artículo 53 de la Ley núm. 41-08, el tribunal no debió acoger dicho recurso contencioso administrativo, generando así una contradicción con sentencias precedentes.

9.Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia entiende pertinente dividir el medio de casación planteado por la recurrente en dos aspectos: i.) sobre la inobservancia y falta de aplicación de los artículos 109 de la Constitución; 1 del Código Civil y 5 de la Ley núm. 13-17 y lo relativo a la falta de estatuir y; ii) lo concerniente a la desnaturalización de los hechos y errónea aplicación del artículo 53 de la Ley núm. 41-08 sobre función pública y 1315 del Código Civil e inobservancia del artículo 84 numeral 3 de la Ley núm. 41-08.

10.Sobre el primer aspecto del medio planteado, para fundamentar su decisión, el tribunal a quo expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"7. El artículo 5, de la Ley Núm. 13-07, dispone: "Plazo para recurrir. 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. En los casos de responsabilidad patrimonial del Estado, los Municipios, los organismos autónomos y sus funcionarios el plazo para recurrir ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo será de un año a partir del hecho o acto que motive la indemnización". 8. En la especie, si bien existe depositado un decreto núm. 551-2020, de fecha 13/10/2020, expedido por el Poder Ejecutivo, no ha sido establecida la fecha de notificación de esta a la parte recurrente, por lo que no se ha podido establecer el inicio del plazo para la interposición del presente recurso, en ese sentido, procede rechaza el medio de inadmisión solicitado por la parte recurrida y el Procurador General Administrativo". (Sic)

11.A lo largo del memorial de casación, la parte recurrente plantea que los jueces del fondo inobservaron las disposiciones relativas al cómputo del plazo de los decretos que emanan del Poder Ejecutivo, específicamente, el artículo 109 de la Constitución dominicana (sobre la entrada en vigencia de las leyes), el artículo 5 de la Ley núm. 13-07 (sobre el Tribunal Superior Administrativo) y el artículo 1ro. del Código Civil dominicano (sobre la publicación, efectos y aplicación de las leyes en general). Esta Tercera Sala entiende que la decisión dictada al respecto por los jueces del fondo es correcta, pero necesita ser suplida de los motivos adecuados por parte de esta Suprema Corte de Justicia mediante la utilización de la técnica casacional denominada suplencia de motivos.

12.Dicha técnica, en efecto, permite a este alto tribunal, para el caso de que considere la bondad del dispositivo de una decisión objeto de un recurso de casación, suministrar los motivos de derecho que prevé el ordenamiento jurídico, evitando de ese modo las dilaciones indebidas que para la solución del asunto se susciten con la anulación de la sentencia y el consecuente envío para su nuevo conocimiento.

13.Para ello nos referimos a 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", ello 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 al 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.

14.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. 551-2020, de fecha 13 de octubre de 2020, emitido por el Poder Ejecutivo, permitía perfectamente la identificación de la recurrida, PER4
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 de 30 días, previsto por el artículo 5 de la Ley núm. 13-07, dicho recurso se encontraba habilitado, es decir, que el tribunal no incurrió en los vicios denunciados, especialmente, la falta de estatuir respecto de la inadmisión presentada por la parte hoy recurrente y la inobservancia de los artículos 109 de la Constitución dominicana y 1ro. del Código Civil, por no ser aplicables en ocasión del alcance y naturaleza del acto impugnado ante los jueces del fondo; razón por la cual procede el rechazo del primer aspecto del medio presenta.

15.Por otro lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex) estableció que la sentencia impugnada adolece de desnaturalización de los hechos y errónea aplicación del artículo 53 de la Ley núm. 41-08 sobre función pública y 1315 del Código Civil e inobservancia del artículo 84 numeral 3 de la Ley núm. 41-08, en razón de la recurrida fue suspendida sin la existencia de reintegro a sus funciones ni por parte de ésta, tampoco de la parte hoy recurrente, lo que se traduce como un abandono de trabajo y no una desvinculación injustificada.

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

"20. De todo lo anterior se desprende que, al ser suspendido el pago del salario a la señora PER4 mediante un acto administrativo cuyos efectos cesaban en un plazo de 90 días luego de su emisión y hasta el momento de su desvinculación no habían sido remunerados los salarios que percibía en el ejercicio de sus funciones, procede ordenar el pago de los salarios dejados de percibir, los bonos vacacionales y salarios de navidad correspondientes a los años 2017, 2018, 2019 y 2020, así como los beneficios económicos correspondientes al desempeño de sus funciones, que hayan sido convenidos por la institución contratante, hasta el cumplimiento de la presente sentencia, con la finalidad de garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva y debido proceso. 21. Es oportuno recordar, que corresponde a la parte recurrida demostrar que fueron efectuados los pagos por concepto de derechos adquiridos. 23. En cuanto a la regalía pascual, el artículo 58 en su numeral 4 de la Ley Núm. 41-08, establece: "Son derechos de todos los servidores públicos sujetos a la presente ley, los siguientes: 4) Recibir el sueldo anual número trece (13), el cual será equivalente a la duodécima parte de los salarios de un año, cuando el servidor público haya laborado un mínimo de tres (3) meses en el año calendario en curso...". 24. El artículo 71 del Reglamento Núm. 523-09 de Relaciones Laborales en la Administración Pública establece que: "El sueldo anual número trece (13) instituido por la ley a

favor de los funcionarios y servidores públicos, le será pagado independientemente de que esté activo o haya sido desvinculado por cualquier causa o vía del puesto, en la proporción que le corresponda, cuando haya laborado un mínimo de tres (03) meses en el año en curso". 25. En esas atenciones, el tribunal reconoce al recurrente el pago de la regalía pascual establecida por la ley, al cual, del análisis hecho, le corresponde un monto de siete mil dólares (US$7,000.00), por el hecho de haber dejado de percibir los salarios de navidad desde su suspensión en el año 2017, hasta su desvinculación en el año 2020, conforme se evidencia en las pruebas aportadas por la hoy recurrente. () 29. En vista de todo lo anterior, este Tribunal pudo verificar mediante la Constancia Laboral emitida por el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX), y depositada por la hoy recurrente, que laboró en la institución por un periodo de nueve (09) años y siete (07) meses. Asimismo, dejó de percibir las vacaciones correspondientes a los años dos 2017, 2018, 2019 y 2020. En ese sentido, la señora PER4 es legítima acreedora del pago de dichos bonos vacacionales que le correspondían por cada año que dejó de percibirlo, procede ordenar el pago de los beneficios correspondientes al bono vacacional de los cuatro (04) años no disfrutados comprendidos desde el año 2017 hasta el año 2020. Los cuales ascienden al monto de seis mil cuatrocientos setenta dólares (US$6,460.00)" (Sic).

17.Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia debe advertir que la desvinculación de un funcionario o servidor público debe estar precedida de un proceso disciplinario respetuoso del debido proceso administrativo previsto en el artículo 87 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública.

18.En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que el debido procedimiento administrativo constituye una garantía, pero no se trata de un ritual que sea un fin en sí mismo, sino que, justamente, tiene un fin particular en la medida en que sirve como límite contra la eventual arbitrariedad de la administración pública en sus actuaciones. Por tanto, la exigencia de que la Administración ciña su actuación a un procedimiento previamente creado no debe ser interpretado como una exigencia puramente formalista; sino que se debe entender como una garantía de que la actividad administrativa es transparente, objetiva, participativa y sobre todo que se realiza para garantizar el pleno respeto a los derechos de las personas que se relacionan con la administración en cuestión1; presupuesto que pone en manifiesto la garantía de una tutela judicial efectiva y un debido proceso administrativo2, en favor de una interpretación y aplicación correcta de los derechos, amparada en la razonabilidad y legalidad de las actuaciones administrativas. Por lo que, el deber de la parte recurrente debió consistir en presentar elementos probatorios, tanto con respecto de los actos que demuestren del debido proceso seguido, como los que sustenten la realización de actos violatorios que justifique la desvinculación de que se trate.

19.En ese sentido, ante la falta de comprobación del proceso disciplinario, fue correcta la aplicación del artículo 84 ordinal 3 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, por no haberse demostrado la falta alegada conforme a dicho texto.

20.El artículo 53 de la ley 41-08 establece el derecho de vacaciones para todos los servidores públicos que presenten labores continuas. Esto último significa que, en caso de que la administración alegue que las labores eran intermitentes, debe probar dicha situación en atención al concepto de carga dinámica de la prueba, asunto que no ocurrió en la especie y razón por la que se verifica una correcta aplicación del referido artículo 53 de la ley de función pública.

21.Por tanto, contrario a lo alegado por la parte recurrente sobre la desnaturalización de los hechos y la errónea aplicación de la Ley núm. 41-08, así como el artículo 1315 del Código Civil, el tribunal a quo interpretó

correctamente las disposiciones que rigen las relaciones entre el servidor público y el Estado, subsumiendo el presupuesto fáctico razonablemente. Todo en razón de que, en caso de haberse cometido la falta alegada (violación del artículo 84, numeral 3 de la Ley núm. 41-08), la actuación que materializa el acto sancionatorio y, en caso necesario, la suspensión o desvinculación, es el procedimiento disciplinario, pues resultaría contrario a los cánones de protección y garantía soslayar el control de un posible ejercicio arbitrario de las potestades administrativas, ya que únicamente es a través de estos procesos que se evita la transgresión de los intereses jurídicamente protegidos, tal como ha establecido la Corte Constitucional de Colombia al esbozar que el derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones como establecer prerrogativas.

22.Lo anterior se traduce en que, indistintamente la categoría de servidor público que ostente un sujeto, el debido proceso resulta ser una garantía inseparable del vínculo generado entre el Estado y el funcionario, no pudiendo ser este derecho excluido bajo ninguna circunstancia, de lo contrario esa tutela y carácter protector del Estado sería imperfecta, teniendo una aplicación contraria al correcto deber ser de protección de los derechos y garantías fundamentales.

23.Finalmente, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia pudo advertir, que el tribunal a quo realizó una correcta apreciación de los hechos y justa aplicación de la Constitución y las leyes, advirtiendo que contiene motivos suficientes, razonables, pertinentes y una relación completa de los hechos y el derecho, que justifican su dispositivo y que han permitido a esta corte de casación advertir una adecuada justificación, razón por la cual el medio de casación que se examina carece de fundamento y debe ser desestimado; en consecuencia, procede rechazar el presente recurso de casación.

24.De acuerdo a lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, en 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: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), contra la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00566, de fecha 15 de octubre de 2021, dictada por la Tercera 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 fue dada y firmada por los jueces que figuran en ella, en la fecha arriba indicada.

www.poderjudici