PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 25 DE FEBRERO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0066

Sentencia impugnada:Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia de Hato Mayor, del 14 de julio de 2017.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1 y compartes.

Abogados:Licdos. Amauris Daniel Berra Encarnación y Ogaris Santana Hubiera.

PER2 y compartes.

Abogados:Dres. César A. del Pilar Morla Vásquez y César Augusto del Pilar Morla Mena.

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 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 PER4 PER5 PER6 y PER7 contra la sentencia núm. 511-2017-SEN00005,

de fecha 14 de julio de 2017, dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Hato Mayor, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 5 de septiembre de 2017, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Amauris Daniel Berra Encarnación y Ogaris Santana Ubiera, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 con estudio profesional abierto en común en la ADD1 local núm. O1 O2 nivel, municipio y provincia San Pedro de Macorís y ad hoc en la ADD2 Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de: 1) PER3 dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 domiciliado y residente en el municipio Hato Mayor del Rey, provincia Hato Mayor; 2) PER4 dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 domiciliado y residente en la ADD3 municipio Hato Mayor del Rey, provincia Hato Mayor; 3) PER5 dominicana, poseedora de la cédula de identidad y electoral núm. CED5 domiciliada y residente en la ADD4 municipio Hato Mayor del Rey, provincia Hato Mayor; 4) PER6 dominicana, provista de la cédula de identidad y electoral núm. CED6 domiciliada y residente en la ADD12 municipio Hato Mayor del Rey, provincia Hato Mayor y 5) PER7 dominicana, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED7 domiciliado y residente en el municipio Hato Mayor del Rey, provincia Hato Mayor.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 3 de noviembre de 2017, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Dres. César A. del Pilar Morla Vásquez y César Augusto del Pilar Morla Mena, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED8 y CED9 con estudio profesional abierto en común en la ADD13 municipio Hato Mayor del Rey, provincia Hato Mayor y ad hoc en la ADD14 Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos del Ayuntamiento del Municipio Hato Mayor del Rey, ubicado en el kilómetro 1 de la carretera Hato Mayor - Sabana de La Mar, provincia Hato Mayor, representado por PER8 PER9 y PER10 dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED10 CED11 y CED12 del mismo domicilio de sus abogados representantes.

Mediante dictamen de fecha 02 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 1 de diciembre de 2021, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, juez que preside, Anselmo Alejandro Bello F. y Nancy I. Salcedo Fernández, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

Sustentados en un alegado incumplimiento de pagos de beneficios laborales por motivo de las desvinculaciones llevadas a cabo durante los meses de agosto y septiembre de 2016, los señores PER3 PER4 PER5 PER6 y PER7 interpusieron recurso Contencioso-Administrativo contra el Ayuntamiento del Municipio Hato Mayor del Rey, representado por su alcalde PER8 su tesorera PER11 y el Consejo de Regidores del indicado ayuntamiento, representado por su presidente PER9 dictando la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Hato Mayor, la sentencia núm. 511-2017-SEN00005, de fecha 14 de julio de 2017, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA la incompetencia en razón de la materia para conocer y decidir del presente Recurso Contencioso-Administrativo, incoados por los señores PER3 PER4 PER5 PER6 y PER7 EN CONTRA del Ayuntamiento Municipal de Hato Mayor del Rey, debidamente representado por su Alcalde PER8 del Ayuntamiento de Hato Mayor del Rey, debidamente representado por su presidente el señor PER12 y a la Tesorera, la Sra. PER11 en consecuencia, DECLINA el asunto por ante la presidencia del Tribunal Superior Administrativo del Distrito Nacional, lugar donde deberán proveerse las partes para seguir pleiteando el asunto que les une. SEGUNDO: ORDENA a la secretaría de esta Cámara, remitir la glosa del proceso por ante la secretaría del Tribunal Superior Administrativo del Distrito Nacional para los fines que correspondan. TERCERO: RESERVA las cosas del procedimiento para que se sigan el destino de lo principal (sic).

III. Medio de casación

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: “Único medio: Inobservancia o errónea aplicación de disposiciones de orden legal constitucional” (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. Incidente

En cuanto a la admisibilidad del recurso de casación

En su memorial de defensa, la parte recurrida concluye solicitando la inadmisibilidad del presente recurso de casación, indicando que la decisión hoy impugnada no es susceptible de ser recurrida en casación, debido a que no se cumplen los requerimientos del artículo 1° de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación, conforme con el cual se establece que los fallos dictados en última o única instancia son susceptibles para ser

objeto del recurso de casación, por lo que no puede dirigirse contra sentencias dictadas en primera instancia, como es el caso, porque correspondería el recurso de apelación.

El artículo núm. 1 de la ley sobre procedimiento de casación antes mencionado establece que podría ser interpuesta la vía excepcional de la casación contra las sentencias (fallos judiciales) rendidas en única o última instancia.

El artículo 3 de la ley 13-07 establece que el Juzgado de Primera Instancia es competente para conocer en única instancia de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los municipios.

En la especie se trata de un recurso de casación contra una decisión rendida en única instancia por un Juzgado de Primera Instancia a propósito de una demanda en pago de beneficios derivados de la ley No.41-08 sobre función pública, la cual, por lo antes expresado, no puede ser objeto de ninguna vía de retractación (oposición), ni de reformación (apelación), sino del recurso extraordinario de casación. Es decir, en materia contencioso administrativa municipal, como ocurre en la especie, las competencias dadas a los juzgados de primera instancia en sus atribuciones civiles, por el artículo 3 de la Ley núm. 13-07 que crea el Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo, son de carácter excepcional y sus decisiones son rendidas en única instancia, lo cual a la luz del artículo 1º de la Ley núm. 3726-53, de fecha 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, pueden ser objeto del recurso de casación, razón por la cual procede rechazar el incidente planteado, y se procede a analizar el fondo del recurso de casación.

Para apuntalar su único medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo interpretó erróneamente los preceptos legales establecidos por la norma jurídica, al declarar su incompetencia, aplicando, en contravención a la Constitución dominicana, el principio de legalidad y la tutela judicial efectiva, tanto la Ley núm. 13-07 que crea el Tribunal Contencioso-Tributario y Administrativo, como la Ley núm. 41-08 de Función Pública, en virtud de que, en materia Contencioso-Administrativo municipal, la competencia recae sobre los juzgados de primera instancia en atribuciones civiles y no sobre el Tribunal Superior Administrativo, lo que aplica en este caso.

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

“5. Que en el caso de la especie se trata de una reclamación en virtud de las disposiciones contenidas en la Ley número 41-08, sobre función pública, respecto al régimen laboral de los trabajadores del sector público. 6. Que sin embargo, si bien es cierto que el artículo 3ro. de la Ley 13-07, consagra que el Juzgado de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con la excepción de los del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, serán competentes para conocer, en instancia única, y conforme al procedimiento Contencioso-Tributario, de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios, entre las que se incluyen las demandas en responsabilidad patrimonial contra el Municipio y sus funcionarios por actos inherentes a sus funciones, aplicando los principios y normas del Derecho Administrativo y sólo recurrirán de manera excepcional, en ausencia de éstos, a los preceptos adecuados de la legislación civil; resulta que por aplicación de la Ley 41-08, sobre función pública, la cual es posterior a la Ley 13-07, y por tanto modifica la competencia anterior, señalando en su artículo 72 que: “Los servidores públicos tendrá derecho a interponer los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico, con el objetivo de producir la revocación del acto administrativo que le haya producido un perjuicio, agotados los cuales podrán interponer el recurso

contencioso-administrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa", e igualmente, el artículo 21 del reglamento número 523-09, de aplicación de la ley, confirma la competencia del Tribunal Superior Administrativo al establecer que: "el tribunal Contencioso-Tributario y administrativo es el órgano instituido para conocer de los conflictos surgidos entre el Estado y sus funcionarios o empleados civiles con motivo de la aplicación de la ley y el presente reglamento cuando previamente se hayan agotados los recursos administrativos". 7. Que la competencia de atribución o ratione materiae consiste en determinar, dentro de las categorías de los tribunales, el tribunal competente según el orden, grado naturaleza de su jurisdicción. La competencia en razón de la materia es absoluta, es de orden público, es pues el derecho para un tribunal, que pertenece a un orden de jurisdicción, de conocer de la naturaleza de un asunto con la exclusión de otros tribunales, del mismo orden. 8. Que en la especie, este tribunal resulta incompetente para conocer del recurso Contencioso-Administrativo, toda vez, que la competencia atribuida a la cámara civil y comercial fue eliminada posteriormente por lo dispuesto en la Ley 41-08 sobre función pública y su reglamento de aplicación número 523-09, esto haciendo uso del criterio de solución de conflictos de antinomias Lex posterior derogat anterior (Ley posterior deroga anterior). 9. Que en virtud de lo anterior procede declinar el presente proceso por ante la presidencial del Tribunal Superior Administrativo del Distrito Nacional, a los fines de conocer el recurso Contencioso-Administrativo, por ser esta la jurisdicción competente y no el tribunal de derecho común, como ya se ha indicado" (sic).

La parte recurrente fundamenta su recurso de casación en el hecho de que los jueces del fondo realizaron una incorrecta interpretación de los preceptos constitucionales, actuando en contra de la Constitución dominicana y de las Leyes núms. 13-07 y 41-08, alegando que, contrario a como fue juzgado, el tribunal competente para conocer de esos casos debe ser el juzgado de primera instancia relacionado con el municipio en cuestión, puesto que la intención del legislador es garantizar el acceso de los administrados a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Esta Tercera Sala observa, que los jueces del fondo dictaron el fallo atacado pronunciando su incompetencia sobre la base de que, al tratarse de un conflicto sobre 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 pueden 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 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 en 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 Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Hato Mayor, para conocer el recurso Contencioso-Administrativo, interpuesto por PER3 PER4 PER5 PER6 y PER7 contra el Ayuntamiento del Municipio de Hato Mayor del Rey y compartes, 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. 511-2017-SEN00005, de fecha 14 de julio de 2017, dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Hayo Mayor, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo, y envía el asunto por ante la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de El Seibo, 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 dictada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.

www.poderjudici