PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE AGOSTO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0804

Sentencia impugnada:Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, del 22 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. Dariel Guzmán Andújar y Cristian Perelló Aracena.

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 el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), contra la sentencia núm. 0030-1642-202l-SSEN-00515, de fecha 22 de octubre de 2021, dictada por la Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1.El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 18 de marzo de 2022, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. José Ramón Frías López, Cristino Cabrera Encarnación y Rafael Morillo Camilo, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. 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 su domicilio social en la ADD1
Estancia, Santo Domingo, Distrito Nacional, debidamente representada a la sazón, por PER2 dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED4

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 27 de abril de 2022, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Dariel Guzmán Andújar y Cristian Perelló Aracena, dominicanos, poseedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED5 y CED6 con estudio profesional abierto en común en la firma "Peña & Santos, Abogados y Consultores, SRX.", ubicada en la ADD2
municipio Santiago de los Caballeros, provincia Santiago y ad hoc en la
ADD3 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de PER3 dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED7 domiciliado y residente en el municipio
ADD4

3.Mediante dictamen de fecha 07 de junio de 2022, suscrito por el Lcdo Edwin Acosta Suarez, la Procuraduría General de la República, solicitó que sea acogido el presente recurso de casación.

4.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 29 de junio de 2022, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

5.En fecha 18 de octubre de 2004, mediante el decreto núm. 1317-04, el señor PER4 fue designado como ministro consejero de la embajada dominicana en Jamaica. Posteriormente, mediante el decreto núm. 710-08, de fecha 29 de octubre de 2008, fue ratificado en su posición.

6.En fecha 15 de octubre de 2020, mediante el decreto núm. 560-20, fue derogado el artículo 11 del decreto núm. 710-08, en consecuencia, desvinculado de su posición.

7.Inconforme con la anterior decisión, interpuso en fecha 31 de marzo de 2021, un recurso contencioso administrativo en procura de que sea declarada la nulidad del decreto 510/2020, se ordenara su reintegro, el pago de los salarios dejados de pagar desde el momento de su desvinculación y el pago de una indemnización por los daños y perjuicios sufridos, dictando la Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-1642-202l-SSEN-00515, de fecha 22 de octubre de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA el medio de inadmisión planteado por la parte recurrida, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) el PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO, conforme a las razones antes indicadas. SEGUNDO: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo en reclamación de pago de derechos adquiridos, indemnización laboral, responsabilidad patrimonial y reparación de daños y perjuicios interpuesto por el señor PER5 en contra del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y el ministro PER6 por cumplir con los requisitos legales previstos para la materia. TERCERO: ACOGE PARCIALMENTE, en cuanto al fondo, el indicado recurso contencioso administrativo en reclamación de pago de derechos adquiridos, indemnización laboral, interpuesto por el señor PER5 en contra del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y el ministro PER6 conforme a los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente decisión y, en consecuencia, únicamente, DECLARA injustificada la desvinculación del señor PER5 y ORDENA al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX), al pago a favor del señor PER5 de la indemnización establecida en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08, de Función Pública, así como las vacaciones no disfrutadas correspondientes al año 2019 y la proporción del salario 13 o regalía de navidad correspondiente al año 2020, en base a un salario de mil seiscientos dólares de los estados unidos de américa con 00/100 (US$1,600.00) y una antigüedad de 15 años, 11 meses, 3 semanas, 6 días. SE RECHAZA, la demanda en responsabilidad patrimonial y reparación de daños y perjuicios interpuesta en contra del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y el ministro PER6 CUARTO: RECHAZA la solicitud de indemnización en daños y perjuicios planteada por la parte recurrente, conforme a los motivos expuestos. QUINTO: DECLARA compensadas las costas del presente proceso. SEXTO: Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaria a la parte recurrente, PER3 a la parte recurrida, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y el ministro PER6 y al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO. SEPTIMO: Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic)

III. Medios de casación

8.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Inobservancia y falta de aplicación de los artículos 109 de la Constitución; 1 de Código Civil y 5 de la Ley 13-07. Segundo medio: Una errónea de aplicación del artículo 60 de la Ley 41-08 de Función Pública y el artículo 79 de la Ley 63-16 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Tercer medio: Una inobservancia a los artículos 19 y 20 de Ley 41-08 sobre función pública, y el artículo 79 de la ley 630-16 del Ministerio de Relaciones Exteriores dicen” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

9.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.

10.Para apuntalar el primer medio de casación, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo vulneró las disposiciones del artículo 5 de la Ley núm. 13-07, de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, el artículo 109 de la Constitución y 1ro. del Código Civil, al rechazar el medio de inadmisión fundamentado en la extemporaneidad del recurso contencioso administrativo, tomando en cuenta que la desvinculación del recurrente fue mediante decreto del poder ejecutivo, el cual se reputa conocido para las partes y público en general conforme con el tiempo previsto en el artículo 109 de la Constitución y 1º del Código Civil Dominicano; de igual forma sostienen que los jueces del fondo al momento de analizar del medio de inadmisión desnaturalizaron los hechos, toda vez que para juzgar el fin de inadmisión, se refiere a un aspecto que es del fondo del asunto, como es el hecho relativo a la constancia de la notificación de las suspensiones, cuando no es eso lo que se invoca, ya que lo que establece el ahora recurrente como fin de inadmisión.

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

"... MEDIOS DE INADMISIÓN 2. Todo juez en aras de una sana administración de justicia, así como en apego a su función de guardián de las garantías constitucionales que rigen el debido proceso y de las prerrogativas inherentes a las partes en litis, debe velar porque el mismo se lleve a cabo libre de vicios u omisiones que puedan lesionar los derechos de los instanciados, teniendo que estatuir en primer orden, previo a cuestiones incidentales y de fondo presentadas por las partes, sobre la regularidad del recurso mismo. 3. En tal sentido, el artículo 44 de la Ley núm. 834 del 15 de julio de 1978, expresa que: "Constituye 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 podrían dar curso a la inadmisión del mismo. 4. La precitada Ley en su articulo 45 que ''las inadmisibilidades pueden ser propuestas en todo estado de causa, salvo la posibilidad para el juez de condenar a daños y perjuicios a los que se hayan abstenido, con intención dilatoria, de invocarlos con anterioridad.". Que, de igual forma, el artículo 46 expresa que las inadmisibilidades deben ser acogidas sin que el que las invoca tenga que justificar un agravio y aún cuando la inadmisibilidad no resultare de ninguna disposición expresa 5. Los fines de inadmisión son medios de defensa utilizados por un litigante para oponerse, sin contestar directamente el derecho alegado por su adversario a la demanda interpuesta en su contra, procurando que esta sea declarada inadmisible, sin discutir el fondo de la misma, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada. 6. Que tanto la parte recurrida, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, como el PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO, han solicitado la inadmisibilidad del presente recurso en virtud de que fue depositado fuera del plazo establecido en el artículo 5 de la Ley núm. 13-07. La parte recurrente en su instancia recursiva expresa que su recurso es admisible ya que fue depositado conforme dispone el decreto núm. 523-092, en su artículo 139 que establece que el plazo para accionar es de seis (6) meses. 7. Que el artículo 139 del decreto núm. 523-09 que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública dispone que Toda acción en base al presente Reglamento, salvo lo dispuesto en materia disciplinaria y de periodo de prueba, solo podrá ser ejercida válidamente dentro del plazo de seis (6) meses, a partir del dia de haberse producido el hecho o la omisión que dé lugar a ella. No obstante, el referido decreto núm. 523-09 dispone en su artículo 140 que 'Los plazos para el ejercicio de los recursos administrativos

y jurisdiccionales, así como la instancia conciliatoria, serán los establecidos en los Artículos 72 v siguientes de la Ley. 8. En virtud de lo anterior, el decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública no remite a los funcionarios o servidores públicos que tengan la intención de interponer un recurso contencioso administrativo a la sujeción de lo dispuesto en el artículo 139, sino a las disposiciones señaladas en la Ley de Función Pública, núm. 41-08. En este orden, el artículo 75 de la Ley de Función Pública, núm. 41-08, estipula que "después de agotado los recursos administrativos indicados en la presente ley, el servidor público afectado por una decisión administrativa podrá interponer el recurso contencioso administrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Este recurso deberá ser interpuesto dentro de los treinta (30) días francos, contados a partir de la fecha de recepción de la decisión que resuelva el recurso jerárquico o de la fecha en que se considere confirmada la decisión recurrida". 9. Que el artículo 5 de la Ley núm. 13-07 de fecha 5 de febrero de 2007, sobre transición hacia el control de la actividad administrativa del Estado, dispone que; "el plazo para recurrir por ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, será de treinta (30) días a contar del día en que el recurrente reciba la notificación del acto recurrido...". 10. Que el artículo 12 de la Ley núm. 107-13 dispone sobre la eficacia de los actos administrativos. Los actos administrativos que otorguen beneficios a las personas se entienden eficaces a partir de la fecha de su emisión. La eficacia de los actos que afecten desfavorablemente a terceros requerirá la notificación a los interesados del texto íntegro de la resolución y la indicación de las vías y plazos para recurriría. La Administración deberá acreditar el intento diligente de notificación en el lugar indicado por el interesado antes de dar por cumplido este trámite. 11. Que ha sido decidido por la Suprema Corte de Justicia que, de acuerdo con el principio de eficacia de los actos administrativos, contemplado por el artículo 12 de la ley indicada la eficacia de los actos administrativos que afecten desfavorablemente a terceros requerirá notificación a los interesados del texto íntegro de la resolución y la indicación de las vías y plazos para recurriría. (Sentencia No. 033-2020-SSEN-01016 de fecha 16 de diciembre de 2020). 12. Que este Tribunal ha verificado que la desvinculación del señor PER3 no cumplió con los requisitos de eficacia establecidos en la Ley 107-13, toda vez que como acto desfavorable, no se indica la vía ni el plazo para su impugnación, por lo que, en vista de esta omisión, la parte recurrente podía interponer su recurso ante este tribunal sin plazo preclusivo, por lo que se rechaza este medio de inadmisión" (sic).

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

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

14. La notificación a la que se refiere el tribunal a quo tiene como finalidad poner en conocimiento de los perjudicados de la actuación o acto administrativo, o bien dar apertura a los plazos para atacar o ejercer el

derecho fundamental a la defensa en contra de tal actuación.

15. Por lo antes indicado y en vista de que no se aportaron ante el tribunal a quo elementos probatorios que demostraran la existencia de la notificación de la desvinculación del servidor recurrido, este último tenía abierto el plazo para interponer su recurso contencioso administrativo, tal y como indicaron los jueces del fondo, sin que pueda endilgarse en su contra la vulneración del artículo 5 de la Ley núm. 13-07, o del artículo 75 de la ley 41-08, que establece un plazo idéntico en cuanto a su extensión y específico para los reclamos jurisdiccionales relativos a la función pública o su errónea aplicación.

16. Del estudio del expediente instruido ante el tribunal a quo, se advierte que no existe interpretación errada de las normas aplicadas al asunto a cargo de los jueces que dictaron el fallo atacado en casación, puesto que, tal y como sostuvieron, no hallaron constancia de la notificación de la decisión de desvincular al hoy recurrido, razón por la que procede rechazar el medio de casación que se analiza.

17. La parte recurrente promueve como segundo y tercer medios de casación una errónea de aplicación del artículo 60 de la Ley 41-08 de Función Pública y el artículo 79 de la Ley 63-16 del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como una inobservancia a los artículos 19 y 20 de Ley 41-08 sobre función pública, y el artículo 79 de la ley 630-16 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

18. Respecto de la presentación de los medios de casación, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, ha explicado de forma reiterativa que: no basta indicar en el memorial de casación, la violación de un principio jurídico o de un texto legal () la parte recurrente debe articular un razonamiento jurídico que permita determinar si en el caso ha habido o no violación a la ley, así como también sostiene la jurisprudencia que cualquier vicio o violación, sea de orden constitucional o de carácter ordinaria que fuere alegada, debe señalar en qué consiste la indicada violación, pues su sola enunciación, no materializa la misma.

19. De lo anterior se desprende que el recurrente no desarrolló los aspectos en los que sustenta los medios que denuncia, limitándose únicamente a citar los artículos alegados como erróneamente interpretados, por lo que no cumplió con su deber de desarrollar explícitamente las violaciones argüidas, quedando configurada la inadmisibilidad de los medios invocados por falta de desarrollo de conformidad con las disposiciones del artículo 5 de la precitada Ley núm. 3726-53 sobre Procedimiento de Casación.

20. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal a quo hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos del caso, exponiendo motivos suficientes y congruentes, que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar el fallo impugnado no incurre en los vicios denunciados por la parte recurrente en los argumentos examinados, por lo que rechaza el presente recurso de casación.

21. De acuerdo con lo que establece 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 el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), contra la sentencia núm. 0030-1642-202l-SSEN-00515, de fecha 22 de octubre de 2021, dictada por la Cuarta Sala Liquidadora 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