
Sentencia impugnada: Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 19 de febrero de 2014.

Materia: Contencioso- Administrativo.

Recurrente: Isidro Alfredo Paredes Reyes.

Abogados: Licda. Dimery Socorro Núñez y Lic. Isidro Alfredo Paredes Reyes.

Recurrido: Instituto de Aviación Civil, (IDAC).

Abogada: Licda. Evelyn M. Escalante.

TERCERA SALA.

Casa.

Audiencia pública del 21 de febrero de 2018.

Preside: Manuel Ramón Herrera Carbuccia.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por el Licdo. Isidro Alfredo Paredes Reyes, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0754128-6, domiciliado y residente para todos los fines y consecuencias legales en la Av. Sarasota núm. 39, Sarasota Center, suite 310, ensanche Bella Vista, Santo Domingo, Distrito Nacional, contra la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 19 de febrero de 2014, en sus atribuciones administrativas, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Dr. Félix Lugo, en representación del Dr. César Jazmín Rosario, Procurador General Administrativo;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia, el 24 de marzo de 2014, suscrito por los Licdos. Dimery Socorro Núñez e Isidro Alfredo Paredes Reyes, en representación de sí mismo, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-0506925-6 y 001-0754128-6, respectivamente, abogados del recurrente, mediante el cual proponen los medios de casación que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 24 de abril de 2014, suscrito por la Licda. Evelyn M. Escalante, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0502986-2, abogada de los recurridos, el Estado dominicano y el Instituto de Aviación Civil, (IDAC);

Que en fecha 1º de julio de 2015, esta Tercera Sala en sus atribuciones de lo Contencioso-Administrativo, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente; Edgar Hernández Mejía y Sara I. Henríquez Marín, procedieron a celebrar audiencia pública asistidos de la secretaria general, para conocer del presente recurso de casación;

Visto el auto dictado el 19 de febrero de 2018, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual llama, en su indicada calidad, a los magistrados Robert C. Placencia Alvarez y Moisés A. Ferrer Landrón, Jueces de esta Sala, para integrar la misma en la deliberación y fallo del recurso de casación de que se trata, de conformidad con la Ley núm. 684 de 1934;

Visto la Ley núm. 25-91 de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, modificada por la Ley núm. 156 de 1997, y los artículos 1, 20 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que se refiere constan como hechos precisos los siguientes: a) que en fecha 27 de agosto de 2012, mediante Acción de Personal núm. 020818 fue desvinculado de su cargo en el Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), el señor Isidro Alfredo Paredes Reyes, servidor público que se desempeñaba como Director de la Academia Superior de Ciencias Aeronáuticas, órgano adscrito al IDAC, cargo que venía desempeñando desde el 1º de noviembre del 2010; b) que no conforme con esta desvinculación, el hoy recurrente interpuso recurso de reconsideración ante el Director General del Instituto Dominicano de Aviación Civil mediante instancia depositada en fecha 17 de septiembre de 2012, del cual no recibió respuesta; c) que posteriormente, en fecha 9 de noviembre de 2012, procedió a interponer recurso jerárquico ante la Presidencia de la Republica Dominicana, en reclamo del pago de los valores por concepto de Indemnización y de los derechos adquiridos provenientes de su desvinculación por entender que resultaba injustificada, recurso del cual tampoco obtuvo respuesta; d) que frente a este silencio administrativo denegatorio, dicho señor procedió a acudir a la vía jurisdiccional, interponiendo recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo, del cual resultó apoderada la Segunda Sala de dicho tribunal, que en fecha 30 de septiembre de 2013, dictó la sentencia núm. 376/2013, cuyo dispositivo es el siguiente: "Primero: Declara inadmisibles en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo interpuesto por el señor Isidro Alfredo Paredes Reyes en fecha 20 de diciembre del año 2012, contra el Instituto Dominicano de Aviación Civil por violación a las formalidades procesales establecidas en los artículos 74 y 75 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública y 214 de la Ley núm. 491-06 de Aviación Civil Dominicana, conforme a los motivos que constan en el cuerpo de esta sentencia; Segundo: Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente Isidro Alfredo Paredes Reyes, a la parte recurrida el Instituto Dominicano de Aviación Civil y al Procurador General Administrativo; Tercero: Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo"; e) que no conforme con esta decisión, el hoy recurrente procedió a interponer recurso de revisión ante la misma sala de dicho tribunal, que dictó la sentencia que hoy se impugna en casación, cuyo dispositivo es el siguiente: "Primero: Declara bueno y válido en cuanto a la forma, el recurso de revisión interpuesto por el señor Isidro Alfredo Paredes Reyes, en fecha 17 de octubre del año 2013, contra la sentencia núm. 376/2013 de fecha 30 de septiembre de 2013, dictada por esta Sala, por haber sido hecho conforme las reglas que rigen la materia; Segundo: Rechaza en cuanto al fondo el indicado recurso, conforme los motivos anteriormente indicados; Tercero: Compensa las costas, conforme los motivos indicados; Cuarto: Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, el señor Isidro Alfredo Paredes Reyes, a la parte recurrida Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC) y al Procurador General Administrativo; Quinto: Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo";

Considerando, que en su memorial de casación el recurrente propone los siguientes medios contra la sentencia impugnada: "Primero: Violación a la ley por errónea interpretación de un texto legal; Segundo: Violación al derecho de defensa por una solución errónea a un punto de derecho; Tercero: Contradicción de la motivación con el fallo de la sentencia; Cuarto: Omisión de estatuir con los pedimentos que se formularon en el recurso de revisión";

En cuanto al medio de inadmisión propuesto por la parte recurrida, el Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC).

Considerando, que en su memorial de defensa la parte recurrida expresa que el presente recurso de casación debe ser declarado inadmisibles y para fundamentar su pedimento alega que el recurrente ha actuado, de manera errada, al interponer su recurso de casación, ya que el mismo fue en contra de la sentencia núm. 064/2014 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha 19 de febrero de 2014 para decidir su recurso de revisión, cuando la sentencia que debió ser recurrida en casación fue la núm. 376/2013 del 30 de septiembre de 2013, dictada por dicha sala para decidir su recurso contencioso administrativo; que como el recurrente optó por utilizar el recurso de revisión en contra de esa primera sentencia, en vez del recurso de casación que era el

correspondiente, ésto significa que perdió el derecho de someter el recurso de casación que ahora pretende interponer en contra de la segunda sentencia, según se establece de las disposiciones del artículo 37 de la Ley núm. 1494 que regula dichos recursos; por lo que al recurrente haber utilizado su plazo para someter el recurso de revisión, ya no tiene ningún plazo para recurrir en casación y por tanto su recurso deviene en una inadmisibilidad absoluta;

Considerando, que al examinar este planteamiento de la parte recurrida donde alega “que el presente recurso de casación debe ser declarado inadmisile por entender que al haber sido interpuesto en contra de una sentencia que decidió un recurso de revisión, el mismo no puede ser interpuesto porque supuestamente el recurrente ejerció su opción de recurrir en revisión y no en casación”; esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que este planteamiento resulta erróneo puesto que la parte impetrante entiende que estos recursos tienen un carácter optativo y que por tanto, el recurso de revisión en contra de una sentencia dictada por la jurisdicción contencioso administrativa al decidir un recurso contencioso administrativo, es excluyente del recurso de casación que posteriormente pueda ser ejercido en contra de la sentencia que decidió el de revisión, criterio que no es correcto, ya que se trata de dos vías recursivas distintas e independientes, que pueden ser ejercidas de acuerdo a los requisitos y formalidades prescritos por la ley para cada uno y por tanto, contrario a lo que considera la parte recurrida, el plazo para el agotamiento de uno, no es preclusivo ni excluyente para el agotamiento del otro; que de los hechos retenidos en dicha sentencia se advierte, que el hoy recurrente ante la sentencia núm. 376/13 que decidió su recurso contencioso administrativo en contra del acto que lo desvinculó de la Administración, procedió a interponer un recurso de revisión, que es un recurso de carácter extraordinario que se ejerce ante el mismo tribunal en aquellos casos que taxativamente contempla el artículo 38 de la Ley núm. 1494 de 1947, sobre jurisdicción contencioso administrativa, recurso que le fue rechazado; por lo que, posteriormente en contra de esta sentencia que rechazó su recurso de revisión, que es la núm. 064-2014, y que es un fallo dictado en última instancia por dicha jurisdicción, fue que el hoy recurrente procedió a interponer el presente recurso de casación, lo que evidentemente indica, que esta es la vía recursiva correspondiente para ejercer su derecho al recurso en contra de la sentencia que decidió el de revisión, conforme se desprende del contenido de los artículos 1 de la Ley sobre Procedimiento de Casación y 60 de la indicada Ley núm. 1494, de cuyo estudio combinado se desprende que el recurso de casación, en materia contencioso administrativa, se interpone en contra de las sentencias dictadas en última instancia por el Tribunal Superior Administrativo, lo que aplica en la especie, e indica que el hoy recurrente actuó debidamente y conforme al procedimiento que rige esta materia al proceder a interponer el presente recurso de casación, y por vía de consecuencia, el mismo resulta admisible en cuanto a la forma; por lo que, procede rechazar este planteamiento de la parte recurrida por improcedente y mal fundado, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta sentencia, lo que habilita para conocer el fondo del presente recurso;

En cuanto a los medios del recurso de casación.

Considerando, que en el primer medio de casación el recurrente alega: “que al fundamentar su sentencia en los argumentos de que no hubo omisión de estatuir sobre lo demandado así como tampoco que se hayan recuperado documentos importantes ni se hayan dado decisiones contradictorias y en base a ésto rechazar su recurso de revisión, sin ponderar lo realmente establecido por el artículo 214 de la Ley núm. 491-06 de Aviación Civil, es que los recursos que pueden ser interpuestos ante la Junta de Aviación Civil, en contra de las decisiones del Director General del IDAC, son única y exclusivamente los de aquellas decisiones relacionadas o que afecten a la aviación civil, pero no las vinculadas a la función pública y sin ponderar el documento que fuera anexado en todas las instancias anteriores ante dicho tribunal, consistente en la certificación expedida por el Ministerio de Administración Pública confirmando que los recursos jerárquicos en contra de una decisión del Director del IDAC en materia de función pública deben ser interpuestos por ante la Presidencia de la República, como así fue cumplido por el hoy recurrente, lo que no fue ponderado por dicho tribunal al cometer una errónea interpretación de un texto legal, tomando por hecho o mandato algo que la ley no establece, por lo que esta sentencia debe ser casada al estar fundamentada en argumentaciones legales erróneas”;

Considerando, que al examinar la sentencia impugnada se advierte que para rechazar el recurso de revisión de

que estaba apoderado, el Tribunal Superior Administrativo se fundamentó en las razones siguientes: “Que la recurrente solicita que este Tribunal revise la sentencia núm. 376-2013 antes descrita, por no estar conforme con el ordinal 1º de dicha sentencia en el entendido de que dio cumplimiento a las formalidades procesales establecidas en la Ley núm. 41-08 de Función Pública; estableciendo dicho ordinal lo siguiente: “Declara inadmisibles, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo interpuesto por el señor Isidro Alfredo Paredes Reyes, en fecha 20 de diciembre del año 2012, contra el Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), por violación a las formalidades procesales establecidas en los artículos 74 y 75 de la Ley núm. 41-08 y 214 de la Ley núm. 491-06 de Aviación Dominicana, conforme a los motivos que constan en el cuerpo de esta sentencia”; que este Tribunal, del análisis de dicha solicitud, ha podido comprobar que en el presente recurso no se encuentran reunidas las condiciones establecidas por el artículo 38 indicado anteriormente para que pueda proceder un recurso de revisión, ya que no ha sido demostrado que la sentencia emitida es consecuencia del dolo de una de las partes contra la otra, así como tampoco que haya recuperado documentos importantes que no pudo presentar en juicio por causa de fuerza mayor o por culpa de la otra parte, tampoco pudo demostrar que se estatuyó en exceso de lo solicitado, igualmente se comprueba de la sentencia adoptada, que no hubo omisión de estatuir sobre lo demandado, ya que la decisión adoptada por el Tribunal se ajusta al debido proceso y parámetro de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, al declarar inadmisibles dicho recurso por no cumplir el mismo con las formalidades establecidas en los artículos 74 y 75 de la referida ley; y por último no se comprueba que se hayan dado decisiones contradictorias, en tal sentido, el recurso que nos ocupa no cumple con tales requisitos, razón por la que entendemos procedente rechazarlo, sin necesidad de ponderar otro aspecto del recurso;

Considerando, que el examen de las razones argüidas por el Tribunal Superior Administrativo, para proceder a rechazar el recurso de revisión de que estaba apoderado, pone de manifiesto que dicho tribunal, al proceder a la revisión de su propia sentencia incurrió en el mismo vicio de incongruencia y de omisión de estatuir que afectó su primera sentencia, ya que del examen de los argumentos y de los hechos retenidos en la sentencia impugnada se advierte, que el Tribunal a-quo omitió estatuir y decidir sobre el principal punto que estaba siendo demandado por el ahora recurrente al solicitar la revisión, como lo era el hecho de que, contrario a lo establecido por dichos jueces, en el presente caso fueron cumplidas las formalidades procesales establecidas en los artículos 74 y 75 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública y para fundamentar recurso de revisión aportaba la Certificación núm. 10166 del 16 de octubre de 2013 del Ministerio de Administración Pública donde se dispone “que el artículo 150 de la Ley núm. 491-06 que crea el IDAC establece que la interposición de los recursos jerárquicos deberá realizarse ante la Junta de Aviación Civil, pero para los casos exclusivamente en materia de aviación civil, pues para los relativos a función pública deberán interponerse ante la Presidencia de la República”;

Considerando, que aunque en dicha sentencia se estableció que esta certificación figuraba dentro de las pruebas aportadas por el hoy recurrente, al momento de interponer su recurso de revisión, no se advierte que en ninguna de las partes de la misma los jueces del Tribunal a-quo procedieran, como era su deber, a ponderar dicha prueba ni a establecer las razones que fundamentaran su aceptación o rechazo, máxime cuando la presentación de este elemento probatorio que no pudo ser presentado oportunamente en el juicio anterior fue la razón que motivó la interposición del recurso de revisión; sin embargo, dichos jueces no solo obviaron ponderar dicho documento sino que además, cuando recogieron los alegatos y conclusiones del hoy recurrente, se aprecia que mutilaron el contenido del mismo, no obstante a que era uno de los elementos cruciales para que pudieran formar su convicción y producto de esta inobservancia procedieron a rechazar la revisión de que estaban apoderados, entiendo erróneamente que no se configuraba ninguna de los presupuestos legales que justificaran dicho recurso, cuando resultaba, evidente, que en la especie, estaba presente la omisión de estatuir y la falta de ponderación de documentos esenciales para decidir la suerte del proceso; lo que conduce a que en el presente caso dichos jueces dictaran una sentencia deficiente y carente de motivos pertinentes que la respalden;

Considerando, que por otra parte, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia entiende que al dictar esta sentencia bajo el fundamento de que el hoy recurrente no había agotado correctamente las vías administrativas por haber ejercido su recurso jerárquico ante el Ministerio de la Presidencia y no ante la Junta de Aviación Civil basándose para hacer esta afirmación en el contenido del artículo 214 de la Ley núm. 491-06 sobre Aviación Civil,

los jueces del Tribunal a-quo no advirtieron que del estudio concordado del indicado artículo 214, así como del 150 de dicha legislación, “el único caso en que la Junta de Aviación Civil tiene la competencia legal para conocer de los recursos jerárquicos contra las decisiones del IDAC se refiere exclusivamente a los asuntos de carácter aeronáutico derivados de la expedición o renovación de permisos y licencias de aeronavegabilidad”; criterio que ha sido sostenido por jurisprudencia de esta Sala en un caso anterior (Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, sentencia del 19 de febrero del 2014, IDAC Vs Franklin Montero De la Cruz);

Considerando, que en consecuencia y contrario a lo decidido por dichos jueces, el hecho de que tras ejercer su recurso de reconsideración ante el Director General del Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), el hoy recurrente haya agotado un recurso jerárquico ante el Ministerio de la Presidencia, no constituye una razón válida para entender que en la especie no había sido agotada correctamente la vía administrativa previa, máxime cuando el IDAC, de acuerdo a la ley que lo regula es una institución pública descentralizada que posee personalidad jurídica propia, pero que, contrario a como ocurre con otros órganos descentralizados, dicha ley no instituyó un órgano colegiado ni un consejo de administración que pueda ser considerado como órgano superior jerárquico de dicha institución, ya que si bien es cierto que la Junta de Aviación Civil, también creada por esta ley, puede conocer de recursos jerárquicos en materia de aeronavegabilidad en los términos y condiciones anteriormente señalados, no menos cierto es que en ninguno de los artículos de la ley de Aviación Civil, se ha investido a esta junta como órgano superior jerárquico del IDAC, sino que, por el contrario, de las disposiciones de esta normativa, particularmente de los artículos 22, 25, 27, 34, 35, 205 y 207, entre otros, se desprende claramente que ambos órganos son dependencias directas del Poder Ejecutivo, creados para actuar de forma conjunta en las actividades de regulación y control de la aviación civil, pero sin que dicha ley haya establecido la relación de jerarquía de un órgano sobre otro, como si lo hacen otras legislaciones, como por ejemplo la Ley Monetaria y Financiera, que claramente establece que la Junta Monetaria es el órgano superior jerárquico de la Administración Monetaria y Financiera; que por tanto, ante vacío normativo y siendo el Instituto de Aviación Civil un órgano que goza de autonomía financiera, organizativa y funcional, tal como se dispone en los citados artículos 22 y 27 de dicha legislación y dado que no ha sido instituido por la misma ningún otro órgano que goce de la calidad de órgano superior jerárquico de dicho instituto, hay que entender que la decisión de desvinculación de uno de sus servidores dada por el Director General del IDAC, bajo el régimen jurídico imperante en ese entonces, solo tenía que ser recurrida en reconsideración o de manera jerárquica ante el mismo Director General, cerrándose la vía administrativa con estos recursos, por haberse agotado con los mismos el escalafón administrativo dentro de dicha institución; por lo que resulta indiferente, para los fines de la admisión de su recurso, que el hoy recurrente haya decidido acudir a la Presidencia de la República mediante la interposición de un recurso jerárquico, el cual no resultaba necesario en la especie, al entenderse agotada o culminada la vía administrativa con la interposición del recurso de reconsideración, como fuera ejercido por el hoy recurrente;

Considerando, que por tales razones, al no entenderlo así y por el contrario, rechazar el recurso de revisión de que estaban apoderados, bajo las razones erróneas que constan en su decisión, los jueces del Tribunal a-quo incurrieron en los vicios que se examinan en este medio, ignorando, que en virtud de la tutela judicial efectiva y dado que dicha ley no obstante a que no instituye a la Junta de Aviación Civil como órgano superior jerárquico del Instituto de Aviación Civil, pero sin embargo, le da atribuciones para conocer de recursos jerárquicos contra decisiones del Director General pero limitado a asuntos aeronáuticos derivados de la expedición o renovación de permisos y licencias de aeronavegabilidad, como dispone claramente el artículo 150 de dicha legislación, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que ante esta dicotomía de esta legislación, los jueces del Tribunal a-quo, una vez que comprobaron que, en la especie, el hoy recurrente había agotado debidamente la vía administrativa de la reconsideración, debieron hacer prevalecer el principio de accesibilidad a la jurisdicción; que por tales razones al no entenderlo así, y por el contrario, no permitir el acceso de dicho recurrente a la jurisdicción a fin de que dicho tribunal pudiera ejercer el control de juridicidad del acto de desvinculación dictado por la Administración, dichos jueces dictaron una sentencia errónea y carente de base legal; en consecuencia, se acoge el primer medio examinado, sin necesidad de ponderar los restantes y se ordena la casación con envío de la sentencia impugnada, con la exhortación al tribunal de envío de que al conocer nuevamente el asunto acate el punto de derecho que ha sido objeto de casación;

Considerando, que conforme a lo previsto por el 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 del que dictó la sentencia que ha sido objeto de casación; pero, al resultar, que en la especie, la sentencia ha sido dictada por el Tribunal Superior Administrativo, que es de jurisdicción nacional y como se trató del conocimiento de un recurso de revisión en contra de una sentencia dictada por la Segunda Sala de dicho tribunal, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia entiende conveniente enviarlo a la misma Sala;

Considerando, que según lo dispuesto por el artículo 60, párrafo III, de la Ley núm. 1494 de 1947, “En caso de casación con envío, el Tribunal Superior Administrativo, estará obligado al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación”, lo que aplica en la especie;

Considerando, que de acuerdo a lo establecido por el referido artículo 60, párrafo V, en el recurso de casación en esta materia no habrá condenación en costas, lo que rige en el presente caso;

Por tales motivos; Primero: Casa la sentencia dictada en sus atribuciones de lo contencioso administrativo por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 19 de febrero de 2014, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la misma Sala de dicho tribunal; Segundo: Declara que en esta materia no hay condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, en su audiencia pública del 21 de febrero de 2018, años 174° de la Independencia y 155° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Edgar Hernández Mejía, Robert C. Placencia Alvarez y Moisés A. Ferrer Landrón. Cristiana A. Rosario, Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en la audiencia pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.