
Sentencia impugnada: Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 26 de febrero de 2016.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC).

Abogados: Licdos. José Valdez Marte y Martín Rodríguez Frías.

Recurrido: Mximo José Febles Moreno.

Abogada: Licda. Roselia Marina Torres.

TERCERA SALA.

Rechaza.

Audiencia pública del 21 de diciembre 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 Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), entidad de derecho público, debidamente representada por su Director General, el Dr. Alejandro Herrera Rodríguez, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral n.º. 001-0480209-5, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, contra la sentencia dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 26 de febrero de 2016, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones a la Licda. Roselia Marina Torres, abogada del recurrido, el señor Mximo José Febles Moreno;

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 9 de septiembre de 2016, suscrito por los Licdos. José Valdez Marte y Martín Rodríguez Frías, Cédulas de Identidad y Electoral n.ºs. 001-0289809-5 y 001-0429536-5, respectivamente, abogados de la entidad recurrente, Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), 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 9 de noviembre de 2016, suscrito por la Licda. Roselia Marina Torres, Cédula de Identidad y Electoral n.º. 001-0147240-0, abogada del recurrido;

Que en fecha 21 de noviembre de 2018, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en sus atribuciones de lo Contencioso-Administrativo, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente; Edgar Hernández Mejía, Robert C. Placencia Álvarez y Moisés A. Ferrer Landrón, procedieron a celebrar audiencia pública asistidos de la secretaria general, para conocer del presente recurso de casación;

Visto la Ley n.º. 25-91 de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, modificada por la Ley n.º. 156 de 1997 y los artículos 1 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 mediante Acción de Personal n.º. 027717 emitida en fecha 25 de febrero de 2014,

el señor Mijimo José Febles Moreno fue desvinculado del cargo que desempeñaba en el Instituto Dominicano de Aviación Civil, como Inspector de Rampa, Sección de Cobros, en el Aeropuerto Internacional de las Américas; b) que no conforme con esta destitución y tras haber agotado la fase de conciliación así como los recursos en vía administrativa, dicho servidor interpuso recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo, mediante instancia depositada en fecha 14 de enero de 2015; c) que para decidir este recurso resultó apoderada la Tercera Sala de dicho tribunal, que dictó la sentencia que hoy se recurre en casación y cuyo dispositivo es el siguiente: “Primero: Rechaza el medio de inadmisión planteado por el recurrente, Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC) y la Procuraduría General Administrativa, por las razones establecidas; Segundo: Declara bueno y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo, interpuesto por el señor Mijimo José Febles Moreno, en fecha catorce (14) del mes de enero del año dos mil quince (2015), en contra del Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), por haber sido hecho conforme a los preceptos legales que rige la materia; Tercero: Declara la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución de Personal número 027717, emitida en fecha 25 de febrero de 2014, por el Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC); Cuarto: Acoge en cuanto al fondo, el recurso contencioso administrativo, y en consecuencia, Dispone: a) que el recurrente, Mijimo José Febles Moreno, sea restituido en el puesto que ostentaba al momento de su cancelación, el 25 de febrero de 2014, con todas sus calidades, atributos y derechos adquiridos hasta ese momento; b) que le sean saldados los salarios dejados de pagar desde el momento de su cancelación hasta la fecha en que se produzca su reintegración al Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC) y mientras preste el servicio; esto así, atendiendo a los motivos de hecho y de derecho desarrollados en la parte considerativa de la presente sentencia; Quinto: Rechaza la solicitud de indemnización por los daños y perjuicios hecha por el señor Mijimo José Febles Moreno, por los motivos establecidos; Sexto: Declara libre de costas el presente proceso; Séptimo: Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría, a la parte recurrente, señor Mijimo José Febles Moreno, a la parte recurrida, Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), así como a la Procuraduría General Administrativa; Octavo: Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”;

Considerando, que en su memorial de casación la entidad recurrente propone los siguientes medios: Primer Medio: Violación de la Constitución en su artículo 69, numerales 7 y 10, sobre normas del debido proceso; Segundo Medio: Desnaturalización de los hechos en violación de la Ley número 41-08, en los artículos 72, 73, 74 y 75, sobre Función Pública; literal a) del artículo 1 de la Ley número 1494 del 14 de agosto del 1947 y del artículo 4 de la Ley número 13-07 del 5 de febrero de 2013; Tercer Medio: Carencia absoluta de agotamiento de los recursos administrativos internos;

En cuanto a la inadmisibilidad del recurso de casación

Considerando, que en su memorial de defensa el recurrente presenta conclusiones principales en el sentido de que el presente recurso de casación sea declarado inadmisibile, y para fundamentar su pedimento alega que dicho recurso no desarrolla los medios en los cuales se fundamenta;

Considerando, que al examinar el memorial de casación depositado por la parte recurrente se advierte que, contrario a lo que ha sido alegado por la parte recurrida, dicho memorial contiene el desarrollo explícito de los medios en que se fundamenta dicho recurso; por tales razones se rechaza este pedimento por improcedente y mal fundado, sin tener que hacerlo constar en el dispositivo de esta sentencia, lo que habilita a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, para conocer el fondo del presente recurso;

En cuanto a los medios del recurso de casación

Considerando, que en el desarrollo de los tres medios casación propuestos, los que se renen para su examen por su estrecha relación, la entidad recurrente alega en síntesis lo siguiente: “que la sentencia recurrida al rechazar el medio de inadmisión propuesto por el Procurador General Administrativo donde invocaba que el empleado destituido no cumplió con los procedimientos establecidos en los artículos 72 al 75 de la Ley número 41-08 sobre Función Pública, al no agotar debidamente y en tiempo hábil los recursos administrativos internos, incurrió en desnaturalización de los hechos de la causa, en razón de que la indicada actuación administrativa que sugiere el Tribunal a quo en sus motivos se refiere a la función institucional definida en dicho texto legal lo que no pudo

operarse en la especie, ya que el entonces recurrente no empleó las vías adecuadas para canalizar sus pretensiones, que al decidirlo así y rechazar el medio de inadmisión, el Tribunal a quo desconoció las disposiciones de los artículos 72, 73, 74 y 75 de la indicada ley, así como del Reglamento de Relaciones Laborales número 523-09 en su artículo 20 y la Ley número 13-07, lo que evidencia la incorrecta interpretación y mala aplicación de los referidos textos legales por parte de dichos jueces”;

Considerando, que sigue alegando la parte recurrente, que si bien es cierto que en el recurso jerárquico interpuesto por el hoy recurrido, prevaleció la figura del silencio administrativo, no menos cierto es que, ese silencio al que se refiere el Tribunal a quo en su sentencia, se debió a que el servidor público, recurrido en casación, no interpuso su recurso jerárquico ante el órgano administrativo competente, que lo es el Ministerio de la Presidencia, lo que condujo a que dichos jueces no tomaran en consideración a quién fue dirigido el recurso jerárquico ni los plazos para la interposición del recurso contencioso administrativo, el cual fue depositado 17 días después de haberse vencido el plazo para interponerlo, por lo que dicho tribunal en su sentencia debió pronunciarse, en ese sentido, al ser desconocido por dichos jueces no cabe dudas de que la sentencia impugnada incurrió en la violación de los citados textos, basándose en una errónea aplicación del derecho que debe conducir a que sea casada;

Considerando, que al examinar la sentencia impugnada se advierte, que para rechazar el medio de inadmisión propuesto por la actual recurrente y el Procurador General Administrativo, donde pretendían que el recurso contencioso administrativo interpuesto por el entonces recurrente y actual recurrido, fuera declarado inadmisión porque entendían que el recurso jerárquico fue interpuesto ante un órgano de la Administración Pública que no era el correspondiente jerárquicamente, el Tribunal Superior Administrativo, estableció las razones siguientes: “que si bien es cierto que el recurrente interpuso el recurso ante la institución que no le correspondía jerárquicamente, también lo es, que dicha institución debió declarar su incompetencia para conocer del mismo y remitirlo al organismo que sí le correspondía, a la brevedad posible, en cumplimiento con el “Principio de Celeridad”, contenido en el inciso 10 del artículo 4 de la Ley número 41-08, sobre Función Pública, que incluye este principio como parte del conjunto de acciones que los órganos y entidades de la administración del Estado deben realizar para garantizar la gestión institucional, y sobre todo, para garantizarle el derecho al administrado de interponerlo ante la institución correspondiente, como parte de la tutela efectiva y el debido proceso, a que están conminados a garantizar los poderes públicos, por la vinculación que los derechos fundamentales ejercen a todos los Poderes Públicos, de la cual dicha institución no está exenta, según lo instituye el artículo 68 de la Constitución de la República; en ese sentido, resulta significativo destacar, que aunque por error, el recurrente interpuso uno de los recursos en otra instancia del tren gubernamental que no era la jerárquicamente superior a la institución donde laboraba, cumplió satisfactoriamente en cuanto a la forma y a los plazos establecidos por la ley que regula las formalidades requeridas y efectuó adecuadamente el proceso que conlleva la interposición de cada uno de los recursos dispuestos y que pueden ejercer los servidores públicos para realizar sus peticiones o reclamos, sean o no de carrera dichos servidores, motivos por los cuales, el Tribunal rechaza el medio de inadmisión planteado”;

Considerando, que al rechazar el medio de inadmisión propuesto por el actual recurrente donde invocaba que el recurso contencioso administrativo interpuesto por el actual recurrido contra el acto administrativo que lo desvinculó de sus funciones, resultaba inadmisión porque, a su entender, fueron agotadas indebidamente las vías administrativas previas, se advierte que dichos jueces tutelaron, de manera eficaz, el derecho al recurso de la parte hoy recurrida cuando procedieron a rechazar este medio, que a todas luces carecía de fundamento, por lo que al rechazarlo aplicaron el derecho, pero no por los motivos que constan en esta decisión, lo que implica que para decidir el presente caso esta Tercera Sala procederá de oficio a aplicar la técnica de sustitución de motivos;

Considerando, que por tales razones, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, cumpliendo con su misión de mantener la unidad de la jurisprudencia nacional, en aplicación de la técnica de sustitución de motivos que resulta válida en materia de casación cuando una sentencia contenga una decisión que proceda en buen derecho, pero que sus motivos no resulten ser los más idóneos, como ocurre en la especie, entiende que la razón determinante por la que debió rechazarse este medio de inadmisión, como lo hizo el Tribunal a quo, y por vía de consecuencia, conocer el fondo del recurso como correctamente fuera decidido por dichos jueces, reside en el hecho de que, contrario a lo alegado por la parte recurrente, al interponer su recurso jerárquico ante el Director

del Instituto de Aviación Civil, como efectivamente fue ejercido por el hoy recurrido y lo reconoce la propia recurrente, este agotó debidamente la vía administrativa correspondiente, para luego acudir a la vía jurisdiccional como lo hizo, ya que, contrario a lo alegado por la recurrente, con este recurso jerárquico ante el Director del Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), se cerró la fase administrativa correspondiente, al ser el Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), un ente público especializado y técnico con autonomía propia, según lo dispone el artículo 22 de la Ley n.º. 491-06 de Aviación Civil y por tanto, aunque institucionalmente esté vinculado al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de la Presidencia porque así lo establece la indicada ley en su artículo 205, este vínculo se refiere a la regulación de las políticas públicas para la aviación civil, necesarias para garantizar la adecuada organización y funcionamiento de este órgano, lo que se circunscribe al aspecto técnico y regulador de la navegación aérea, sin que esto, de modo alguno, signifique que dicho ministerio tenga el control jerárquico sobre los actos administrativos dictados por el Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), para desvincular a un servidor público que labore en esta dependencia, máxime cuando de acuerdo a lo establecido por el artículo 214 numeral o) de la indicada ley, quien tiene el control para conocer de los recursos jerárquicos contra las decisiones del Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), es la Junta de Aviación Civil, pero dicho control jerárquico se limita a aspectos técnicos de la navegación aérea como se establece en el artículo 150; lo que incuestionable indica que en materia de función pública el Director General del Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), es la máxima autoridad cuando de desvinculación de uno de sus servidores se trata y prueba de ello es que según lo previsto por el artículo 25 de la citada ley, la designación de dichos empleados y funcionarios de esta institución está bajo la competencia exclusiva del Director General, por ser el funcionario superior jerárquico de la misma, y por tanto, en caso de desvinculación de uno de los servidores a quienes ha nombrado o designado, con el recurso jerárquico interpuesto contra esta actuación ante el Director General del Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), se agota o cierra la fase administrativa; criterio que ha sido sostenido por esta Corte de Casación en otras decisiones sobre casos similares y que procedemos a reiterar en la especie; que en consecuencia, con la técnica de sustitución de motivos aplicada en la especie, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia entiende, que al rechazar el medio de inadmisión bajo el cual se pretendía cerrar el acceso a la vía jurisdiccional al entonces recurrente y hoy recurrido, el Tribunal a quo actuó correctamente, lo que permite confirmar su decisión, en base a los motivos previamente expuestos y por tanto, procede rechazar los medios examinados, así como se rechaza el presente recurso por improcedente y mal fundado;

Considerando, que en el recurso de casación en materia contencioso administrativa no hay condenación en costas, ya que así lo establece el artículo 60, párrafo V de la Ley n.º. 1494 de 1947, aun vigente en ese aspecto y aplica en la especie;

Por tales motivos; Primero: Rechaza el recurso de casación interpuesto por el Instituto Dominicano de Aviación Civil, (IDAC), contra la sentencia dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 26 de febrero de 2016, en atribuciones de lo contencioso administrativo, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo; 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 diciembre de 2018, años 175° de la Independencia y 156° de la Restauración.

(Firmados) Manuel Ramón Herrera Carbuccia.- Edgar Hernández Mejía.- Robert C. Placencia Álvarez.-

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