

---

Sentencia impugnada: Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de enero de 2018.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Lic. Manuel Apolinar Rodríguez.

Abogados: Licdos. Juan Manuel Guerrero y Gilbert M. De la Cruz Álvarez.

Recurrido: Ministerio de Trabajo.

Abogados: Dr. César Pérez Mateo y Lic. Darwin Marte Rosario.

### **TERCERA SALA.**

*Rechaza.*

Audiencia pública del 20 de febrero de 2019.

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. Manuel Apolinar Rodríguez, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 031-0022964-4, domiciliado y residente en el municipio Santo Domingo Este, provincia de Santo Domingo, contra la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo de Jurisdicción Nacional, el 30 de enero de 2018, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación depositado en la secretaría de esta Suprema Corte de Justicia, el 28 de marzo de 2018, suscrito por los Licdos. Juan Manuel Guerrero y Gilbert M. De la Cruz Álvarez, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-0060493 y 001-1852366-1, respectivamente, abogados de la parte recurrente, el Licdo. Manuel Apolinar Rodríguez, mediante el cual proponen el medio de casación que se indica más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la secretaría de esta Suprema Corte de Justicia, el 25 de abril de 2018, suscrito por el Dr. César Pérez Mateo y el Licdo. Darwin Marte Rosario, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-0873520-0 y 001-1306676-5, respectivamente, abogados de la parte recurrida, Ministerio de Trabajo;

Que en fecha 28 de noviembre de 2018, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en sus atribuciones administrativas, integrada por los jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente; Edgar Hernández Mejía y Robert C. Placencia Álvarez, asistidos de la secretaria general, procedieron a celebrar audiencia pública, para conocer el presente recurso de casación;

Visto el auto dictado el 18 de febrero de 2019, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala, por medio del cual llama, en su indicada calidad, al magistrado Moisés A. Ferrer Landrón, Juez 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 del 1934;

Visto la Ley núm. 25 de 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° y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: **a)**

que en fecha 8 de julio de 2015 el Ministerio de Trabajo le notificó al Licdo. Manuel Apolinar Rodríguez el Acto Administrativo núm. 03/2015, de fecha 30 de junio de 2015, contentivo de Recomendación de su Destitución como Inspector de Trabajo; **b)** que encontrándose en no acuerdo respecto a dicho acto, la parte hoy recurrente sometió, en fecha 22 de julio de 2015, un recurso de reconsideración en contra del mismo; **c)** que no habiendo obtenido respuesta, la parte recurrente procedió a interponer una acción de amparo por ante el Tribunal Superior Administrativo, en fecha 22 de de septiembre de 2015, declarando la inadmisibilidad de dicha acción constitucional de amparo en fecha 11 de enero de 2016, en vista de lo consignado en el artículo 70, numeral 1° de la Ley núm. 137-11; **d)** por lo que, la parte ahora recurrente, al no estar conforme con la decisión, interpuso un recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo, el cual dictó la sentencia, ahora recurrida en casación, cuyo dispositivo dispone lo siguiente: “**Primero:** Acoge el medio de inadmisión planteado por el Ministerio de Trabajo, en consecuencia, declara inadmisibile el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por el Licdo. Manuel Apolinar Apolinar Rodríguez, en fecha 8 de abril de 2016, en contra del Ministerio de Trabajo, por violación al artículo 5 de la Ley núm. 13-07, sobre Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, de fecha 5 de febrero de 2007; **Segundo:** Declara el proceso libre de costas; **Tercero:** Ordena a la secretaria general, que proceda a la notificación de la presente sentencia por las vías legales disponibles, a la parte recurrente, Licdo. Manuel Apolinar Rodríguez, a la parte recurrida, Ministerio de Trabajo, así como a la Procuraduría General Administrativa; **Cuarto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”;

Considerando, que la parte recurrente propone en su recurso de casación el siguiente medio: “Único Medio: Falsa interpretación de la Ley. Violación de los artículos 53 y 54 de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo”;

Considerando, que en el desarrollo de su único medio de casación, el recurrente alega en síntesis: “que con la regulación de la Ley núm. 107-13 se ha configurado un cambio en la regulación del silencio de efectos negativos, puesto que sus artículos 53 y 54 permiten que una vez se reputen tácitamente denegados los recursos administrativos por falta de respuesta de la administración, las personas puedan optar por recurrir esa denegación ante la jurisdicción contenciosa administrativa o esperar una respuesta expresa, sin que el plazo se considere fatal para sus pretensiones; el silencio negativo, ya sea que disponga que el acto se reputa confirmado o el recurso rechazado, se encuentra orientado en una misma lógica, que es permitirle a las personas acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa. El Tribunal a-quo realizó una interpretación antojadiza de una ley clara y precisa;

Considerando, que del estudio de la sentencia impugnada y de la documentación a la que ella se refiere, esta Tercera Sala ha podido comprobar y es de criterio que la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública y que crea la Secretaría de Estado de Administración Pública, en sus artículos 73 y siguientes indica que: “El recurso de reconsideración deberá interponerse por escrito, por ante la misma autoridad administrativa que haya adoptado la decisión considerada injusta, en un plazo de quince (15) días francos contados a partir de la fecha de recepción de la notificación de dicha decisión. Este recurso podrá ser interpuesto directamente por el servidor público afectado, o por un apoderado de este. El plazo de quince (15) días francos otorgado para el ejercicio de este recurso de reconsideración se interrumpe si el servidor público somete su caso a un procedimiento de conciliación ante la Comisión de Personal correspondiente, hasta que esta haya comunicado al servidor público el Acta de Acuerdo o de No Acuerdo. Transcurridos treinta (30) días sin que la autoridad responsable de conocer del recurso de reconsideración se haya pronunciado sobre el mismo, se considerará confirmada la decisión recurrida y podrá interponerse el recurso jerárquico contra la misma”;

Considerando, que el artículo 74 establece que: “El recurso jerárquico deberá ejercerse ante el órgano de la administración pública de jerarquía inmediatamente superior al órgano que haya tomado la decisión controvertida, dentro de los quince (15) días francos contados a partir de la fecha de recepción de la resolución que resuelva el Recurso de Reconsideración o de la fecha en que se considere confirmada la decisión recurrida. Transcurridos treinta (30) días sin que la autoridad responsable de conocer del recurso jerárquico se haya pronunciado sobre el mismo, se considerará confirmada la decisión recurrida y podrá interponerse el recurso contencioso-administrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”;

Considerando, que el artículo 75 señala 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”;

Considerando, que el artículo 4, numeral 17 de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo, dispone que: “(...) Se reconoce el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo: 17) Derecho a interponer recursos ante la autoridad judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa”;

Considerando, que así mismo, la referida Ley núm. 107-13 se refiere expresamente, en su artículo 51, al carácter optativo de los recursos administrativos, disponiendo que: “Los recursos administrativos tendrán carácter optativo para las personas, quienes a su opción, podrán interponerlos o acudir directamente a la vía contenciosa administrativa. La elección de la vía jurisdiccional hará perder la administrativa, pero la interposición del recurso administrativo no impedirá desistir del mismo en cualquier estado a fin de promover la vía contenciosa, ni impedirá que se interponga el recurso contencioso administrativo una vez resuelto el recurso administrativo o transcurrido el plazo para decidir”;

Considerando, que el artículo 53 de la referida Ley núm. 107-13 establece que: “Recurso de reconsideración. Plazo para su interposición. Los actos administrativos podrán ser recurridos ante los órganos que los dictaron en el mismo plazo de que disponen las personas para recurrirlos a la vía contencioso-administrativa. Párrafo. El órgano competente para resolver el recurso administrativo dispondrá de un plazo de treinta (30) días para dictar su decisión. Si el recurso de reconsideración no fuera resuelto dentro del plazo fijado, el interesado podrá reputarlo denegando tácitamente, pudiendo interponer a su opción el recurso jerárquico, si procede, o el contencioso administrativo, sin plazo preclusivo”;

Considerando, que el Artículo 62 de dicha ley contempla que todas aquellas disposiciones contenidas en leyes generales o especiales que le sean contrarias quedan derogadas, a partir de su entrada en vigencia, es decir a partir del 6 de febrero del año 2015;

Considerando, que el Tribunal a-quo juzgó y así hizo constar en las motivaciones de la sentencia, ahora recurrida en casación: “14. Que lo anterior no debe ser considerado como una lesión a derechos y principios administrativos, o contrario a la Ley núm. 107-13, toda vez que al establecer el legislador en la Ley núm. 41-08, el silencio negativo expresamente en la norma como confirmación de los actos dictados, no es una obstaculización al debido proceso, ya que en esa materia lo que se quiere simplificar la carga formalista del procedimiento. Por tanto, si el legislador prevé la facultad en la norma de que este silencio negativo confirma la decisión, no debe ser considerada como sanción al no resolverlo en ese plazo prefijado, ya que automáticamente al finalizar el plazo se apertura las demás vías disponibles”;

Considerando, que en la especie, la parte recurrente interpuso su reconsideración en contra del Acto núm. 0003/2015, en fecha 22 de julio de 2015, lo que se colige que la Administración Pública tenía un plazo de treinta (30) días para resolver el recurso incoado y al término de estos si no se emitió decisión, entonces se confirma el acto impugnado, es decir, que el plazo para contestar el recurso incoado terminaba el día 21 de agosto de 2015, e iniciando el plazo de 30 días para interponer el recurso contencioso administrativo, el cual tenía como término el día 21 de septiembre de año 2015; no obstante, el recurrente procedió a interponer una acción de amparo el día 22 de septiembre del año 2015, cuyo resultado fue decidido por la Tercera Sala de este Tribunal, declarando la inadmisión en virtud del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales;

Considerando, que si bien es cierto que al incoar la acción de amparo transcurrió un lapso de 6 meses hasta la declaratoria de inadmisibilidad por existir otras vías, nuestro Tribunal Constitucional en su función nomofiláctica, mediante sentencia núm. TC/0358/17, estableció lo siguiente: “El Tribunal Constitucional considera que, por sus

características, el recurso contencioso-administrativo constituye la vía idónea para garantizar los derechos fundamentales del amparista. Sin embargo, el plazo para la interposición de dicho recurso es de treinta (30) días contados a partir de la notificación al recurrente 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 (art. 5 de la Ley núm. 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo). En este contexto, suele ocurrir –como resulta en la especie– que el indicado plazo se encuentre ampliamente vencido a la fecha de la emisión de la sentencia de amparo. Esta circunstancia implica que cuando el amparista intente procurar la restitución de su derecho fundamental, por la vía contencioso-administrativa, su recurso se encontrará ineluctablemente destinado a la inadmisibilidad por prescripción. Estas perspectivas procesales colocan al recurrente en una evidente situación de indefensión, que a su vez se traduce en la imposibilidad de satisfacer el derecho a obtener una respuesta judicial en relación con los méritos de sus pretensiones, prerrogativa esta última que se deriva del derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 69 de la Carta Magna. En este orden de ideas, se observa que el legislador no previó ni reguló el efecto que tendría la presentación de la acción de amparo respecto a los plazos de prescripción que atañen a las ulteriores acciones legales ordinarias que pudiere incoar el amparista, en particular, los casos en que el juez de amparo, en virtud del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, dictamine como efectiva a la vía ordinaria, en lugar del amparo, respecto a la tutela de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados. Dentro de este contexto, en relación con el caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional estima procedente incluir a la inadmisión de la acción de amparo por motivo de la existencia de otra vía efectiva, al tenor del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, en el catálogo de causales de interrupción civil de la prescripción previsto en los artículos 2244 y siguientes del Código Civil. Bajo esta nueva causal de interrupción civil, la interrupción de la prescripción tendrá lugar desde la fecha de la notificación que haga el accionante al agravante para conocer de la acción de amparo y tendrá el efecto de reiniciar el cómputo del plazo de prescripción de la acción o del recurso que constituya la otra vía efectiva, de acuerdo con el caso; ya sea a partir de la notificación de la sentencia de amparo que declara la inadmisibilidad del amparo por la existencia de otra vía efectiva, cuando dicha sentencia no haya sido recurrida en revisión constitucional en tiempo hábil o a partir de la notificación de la sentencia que dicte el Tribunal Constitucional con motivo de un recurso de revisión de sentencia de amparo que declare o confirme la inadmisibilidad de la acción por la existencia de otra vía efectiva. Asimismo, por aplicación supletoria de las disposiciones del artículo 2245 del Código Civil, conviene tomar en cuenta que la acción de amparo carecerá de efecto interruptor cuando hubiere sido declarada nula, cuando el accionante hubiere desistido de ella o hubiere dejado transcurrir el plazo para su sometimiento. Debe también precisarse que este efecto interruptor no se producirá si a la fecha de presentación de la acción de amparo hubiere prescrito el plazo de la acción o del recurso que el juez apoderado del amparo haya considerado como la vía efectiva”;

Considerando, que en ese mismo sentido, el Tribunal a-quo dispuso: “Que de lo anterior, es importante señalar que la interrupción del plazo legal del recurso ordinario, cuando el amparo es declarado inadmisibile por existencia de otra vía, no surte efecto si a la fecha de la presentación de la acción hubiere prescrito el plazo de la acción o del recurso que el juez apoderado del amparo haya considerado como la vía efectiva, por tanto, el tribunal al analizar el plazo de 30 días de conformidad con el artículo 75 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública y artículo 5 de la Ley núm. 13-07, sobre Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, de fecha 5 de febrero de 2007, pudo comprobar que al momento de la interposición del Amparo ante el Tribunal estaba vencido por un día, no obstante, debemos inferir que el Tribunal Constitucional estableció que la interrupción de la prescripción tendrá lugar desde la fecha de la notificación que haga el accionante al agravante para conocer de la acción de amparo y tendrá el efecto de reiniciar el cómputo del plazo de prescripción de la acción o del recurso que constituya la otra vía efectiva, de acuerdo con el caso. Esto quiere decir que no se realiza desde el apoderamiento del juez de amparo, sino desde el momento en que el accionante ponga en conocimiento de la acción de amparo a la accionada, lo que sin duda alguna, el plazo de los treinta (30) días no prescribió con solo un día, sino que debe contarse desde el día de la notificación del amparo a la parte impetrada”;

Considerando, que por lo precedentemente expuesto se advierte que existen, en efecto, las vías para atacar todo acto administrativo así como para interponer los recursos por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa,

consignando nuestra legislación los plazos correspondientes, que han de ser cumplidos a pena de declarar la inadmisibilidad de dichos recursos;

Considerando, esta Corte de Casación juzga que los plazos para interponer los recursos, ya sea por la vía administrativa o por la vía contenciosa, han sido establecidos por la ley; una vez las partes envueltas en el diferendo opten por una de dichas vías deberán observar los plazos, sin que el requerimiento de los mismos se traduzca de manera automática en una violación al debido proceso; sino que al optar por una de las vías disponibles, dicha parte se beneficiará del plazo de dicha vía en particular para actuar mas no del plazo de todas las vías abiertas en conjunto;

Considerando, que la parte ahora recurrente, Licdo. Manuel Apolinar Rodríguez, optó por la vía contenciosa, sin embargo, interpuso su acción de amparo, en fecha 22 de agosto de 2015, habiendo sido interpuesto el Recurso de Reconsideración en fecha 22 de julio del 2015; por lo que, el plazo previsto en los artículos previamente citados se encontraban ventajosamente vencido al momento de la interposición del mismo; por haber transcurrido los 30 días a contar luego del día de expiración del plazo fijado por silencio de la Administración, de conformidad a lo establecido en los artículos supra citados;

Considerando, que por vía de consecuencia, esta Sala juzga que el Tribunal a quo actuó conforme a Derecho al fallar, como al efecto falló, declarando la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo por extemporáneo; por lo que, al Tribunal a-quo no incurrir en los alegados vicios, procede rechazar el recurso de casación de que se trata;

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 núm. 1494 de 1947, aun vigente en ese aspecto.

Por tales motivos; **Primero:** Rechaza el recurso de casación interpuesto por el Licdo. Manuel Apolinar Rodríguez, contra la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 30 de enero de 2018, cuyo dispositivo se ha 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, en su audiencia pública del 20 de febrero de 2019, años 175° de la Independencia y 156° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccion, Edgar Hernández Mejía y Moisés A. Ferrer Landrón. Cristiana A. Rosario V., 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.