

---

Sentencia impugnada: Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 29 de febrero de 2016.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Pedro María Canario Montero.

Abogado: Lic. Pedro María Canario Montero.

Recurridos: Ministerio de Trabajo.

Abogado: Dr. Manuel Gil Mateo.

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 de la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **20 de diciembre de 2019**, año 176° de la Independencia y año 157° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por Pedro María Canario Montero, contra la sentencia núm. 00072-2016, de fecha 29 de febrero de 2016, dictada por la Segunda Sala 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 15 de abril de 2016, en la secretaría general de esta Suprema Corte de Justicia, a requerimiento de Pedro María Canario Montero, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0214406-0, domiciliado y residente en la avenida Jacobo Majluta, manzana A, edif. 4, apto. 402 (casi frente de Ciudad Modelo), residencial Ciudad Bonita, sector Villa Mella, municipio Santo Domingo Norte, provincia Santo Domingo; quien actúa en nombre y representación de sí mismo, con estudio profesional abierto en la Calle "41" núm. 43, sector Cristo Rey, Santo Domingo, Distrito Nacional.

2. El emplazamiento del recurso a la parte recurrida Ministerio de Trabajo, se realizó mediante acto núm. 84/2016, de fecha 12 de mayo de 2016, instrumentado por Jean Pierre Ceara Batlle, alguacil de estrados de la Sexta Sala del Juzgado de Trabajo del Distrito Nacional.

3. La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 10 de mayo de 2016, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por César A. Jazmín Rosario, dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0144533- 6, en calidad de Procurador General Administrativo, con oficina ubicada en la calle Socorro Sánchez esq. calle Juan Sánchez Ramírez, segundo piso, sector Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional.

4. La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 27 de mayo de 2016, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por el Ministerio de Trabajo, institución de carácter oficial, rectora de la política laboral dominicana, con domicilio social en la avenida Comandante Jiménez Moya núm. 5, sector Centro de los Héroes de Constanza, Maimón y Estero Hondo, Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por Maritza Hernández, dominicana, tenedora de la cédula de identidad y electoral núm. 100-0001648-4; el cual tiene como abogado constituido al Dr. Manuel Gil Mateo, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 012-0007590-9, con domicilio laboral en las instalaciones del Ministerio de

Trabajo.

5. Mediante dictamen de fecha 20 de septiembre de 2016, suscrito por la Lcda. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República dictaminó el presente recurso, estableciendo que procede rechazarlo.

6. La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones *contencioso administrativo*, en fecha 21 de agosto de 2019, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, en funciones de presidente, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos de la secretaria y del ministerial, trámite que una vez concluido coloca el expediente en condiciones de ser decidido.

#### *II. Antecedentes*

7. La Ministra de Trabajo, Dra. Maritza Hernández, en fecha 27 de diciembre de 2013, informó a Pedro María Canario Montero, Inspector de Trabajo con asiento en la representación local de Santo Domingo, el inicio de su proceso de jubilación, sugiriendo la recopilación de sus documentos y autorizando para que realice los trámites de lugar a partir del 31 de diciembre de 2013. Que en fecha 17 de enero de 2014, Pedro María Canario Montero, solicitó ante el Ministerio de Administración Pública la convocatoria a la Comisión de Personal, levantándose acta de no conciliación CP núm. DRL 026/14. Que en fecha 12 de febrero de 2014, Pedro María Canario Montero interpuso recurso de reconsideración ante la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo, solicitando que se reconozca que todavía no califica para pensión o jubilación, ya que carece de antigüedad en el servicio y que se revoque la medida de referencia. Que en fecha 24 de marzo de 2014, Pedro María Canario Montero interpuso recurso jerárquico contra el Ministerio de Trabajo, solicitando que se revoque la medida aludida, sin obtener respuesta.

8. La parte recurrente Pedro María Canario Montero interpuso recurso contencioso administrativo, mediante instancia de fecha 21 de mayo de 2016 contra el Ministerio de Trabajo, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 00072-2016, de fecha 29 de febrero de 2016, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

**PRIMERO:** DECLARA bueno y válido en cuanto a la forma el presente Recurso Contencioso Administrativo, incoado por el señor PEDRO MARIA CANARIO MONTERO, en fecha veintiuno (21) de mayo del año 2014, contra el MINISTERIO DE TRABAJO. **SEGUNDO:** RECHAZA en cuanto al fondo el presente Recurso Contencioso Administrativo, incoado por el señor PEDRO MARIA CANARIO MONTERO, en fecha veintiuno (21) de mayo del año 2014, contra el MINISTERIO DE TRABAJO, en consecuencia confirma en todas y cada una de sus partes la comunicación de fecha 27 de diciembre de 2013, contentiva de la información del inicio de jubilación, por estar fundamentado en derecho. **TERCERO:** DECLARA libre de costas el presente proceso. **CUARTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, señor PEDRO MARIA CANARIO MONTERO, a la parte recurrida, MINISTERIO DE TRABAJO y al Procurador General Administrativo. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

#### *III. Medios de casación*

9. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “**Primer medio:** Violación de los artículos 23, 65 y 92 de la Ley No. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública del 16 de enero del 2008. **Segundo medio:** Violación del artículo 142 de la Constitución de la República Dominicana. Violación de los artículos 30 y 58 de la Ley No. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública del 16 de enero del 2008. Violación del artículo 38 de la Ley 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social del 9 de mayo del 2001. Violación del artículo 1 de la Ley No. 379, que establece un nuevo régimen de jubilaciones y pensiones del estado dominicano para los funcionarios y empleados públicos. Falta de base legal. **Tercer medio:** Violación de los artículos 62, 73 y 145 de la Constitución de la República Dominicana. Violación del artículo 3 de la Ley 41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública del 16 de enero del 2008. **Cuarto medio:** Violación de los artículos 39, 40 y 57 de la Constitución de la República Dominicana”.

#### *IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar*

### Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

10. En atención a la Constitución de la República, al 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, al 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 Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

11. Para apuntalar sus cuatro medios de casación, los cuales se examinan reunidos por su estrecha vinculación y por resultar así útil a la mejor solución del caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* violó el artículo 23 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública al admitir un proceso de jubilación en un caso que no está expresamente permitido por dicha ley y sin cumplir el procedimiento administrativo correspondiente. Del mismo modo, también transgredió el artículo 65 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, pues dicho texto legal es claro cuando indica que es al cumplir los requerimientos de edad y años en servicios que se tiene derecho a recibir una pensión o jubilación; que los servidores públicos de carrera solo perderán dicha condición en los casos expresamente determinados por la Ley núm. 41-08 de Función Pública, por tanto dicha ley no establece en ninguna de sus disposiciones, que el cumplimiento de los 60 años es suficiente para obtener una jubilación, por lo contrario, son dos condiciones que deben cumplirse para ese proceso: la edad y los años de servicio; que la ley claramente indica que son ambas condiciones que deben darse para la jubilación (edad requerida y años en servicio), por tanto el tribunal *a quo* no podía admitir la terminación de las relaciones laborales entre el hoy recurrente y el Estado bajo condiciones no prescritas en la Ley núm. 41-08 de Función Pública, actuando así en violación del artículo 92; que el tribunal *a quo* en violación del artículo 142 de la Constitución dominicana, no solo admitió la separación de un servidor público de carrera administrativa sin reunir las condiciones que establece el Estatuto de la Función Pública, sino que declaró como buena y válida dicha jubilación con tan solo la devolución de fondo vía AFP valiéndose de la Ley núm. 87-01, ya que al recurrente le corresponden las retribuciones y compensaciones que expresa la Ley núm. 41-08; que el artículo 1° de la Ley núm. 379-81 que establece un nuevo Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Estado reitera que deben darse ambas condiciones para obtener una jubilación: a partir de los veinte (20) años de servicio y la edad de 60 años, entendiéndose que al admitir lo contrario, la sentencia violó flagrantemente los artículos 142 de la Constitución, 30 y 58 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, 38 de la Ley núm. 87-01 y 1° de la Ley núm. 379-81, lo cual hace que adolezca de falta de base legal; que la arbitraria decisión de pensionar al recurrente sin cumplir con los requisitos que establece la ley para los servidores públicos de carrera, constituye una evidente violación a su derecho al trabajo consagrado en el artículo 62 de la Constitución, además del hecho de que está siendo impedido de continuar con el ejercicio de su labor, está siendo obligado a abandonar su trabajo, lo cual va en contra del artículo 40 de la Constitución y se le ha irrespetado su capacidad física e intelectual que mantiene no obstante haber cumplido los sesenta (60) años de edad, y aparte está siendo objeto de discriminación por el hecho de su edad; que también se violan el principio de igualdad de todos ante la ley y el derecho de integración a la sociedad de las personas de la tercera edad consagrado en el artículo 57 de la Constitución.

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

“Que esta Sala luego de examinar cada uno de los documentos depositados por las partes, así como los argumentos planteados, ha podido determinar que el Ministerio de Trabajo al comunicar el inicio del proceso de pensión o jubilación al recurrente, lo hizo haciendo uso de las facultades conferidas por la ley, además de que el recurrente cumple con el requisito de la edad y por el hecho de haber acumulado un fondo que le permite disfrutar de una jubilación superior al cincuenta por ciento (50%) de la pensión mínima. No es ocioso aclarar a la parte recurrente, que la pensión es un pago, temporal o de por vida, que recibe una persona cuando se encuentra en una situación, establecida por ley, que la hace acreedora de hecho de una cantidad económica, ya sea de los sistemas públicos de previsión nacionales o de entidades privadas. Por lo regular la base de trabajadores en activo es la que da sustento al pago de dichas pensiones. En general la pensión se entiende como un seguro social frente a los riesgos laborales (desempleo, accidente de trabajo, enfermedad, seguro médico, invalidez...) o contra la vejez (jubilación). Estas situaciones de protección social generan a título individual distintas pensiones: Pensiones contributivas: se ha pagado a lo largo de un tiempo, normalmente en la vida laboral (por

el pensionista y/o la empresa) el derecho a recibir una pensión. Pensión de jubilación: en un sistema público de pensiones es el que el Estado administra con el fin de garantizar protección social frente a los riesgos laborales (desempleo, accidente de trabajo, enfermedad), la vejez (jubilación) u otras circunstancias sobrevenidas por dependencia, en el caso que ocupa nuestra atención al recurrente, señor PEDRO MARIA CANARIO MONTERO, le será concedida su jubilación en razón de la edad. Que en razón de que el acto administrativo que se pretende sea revocado goza de las garantías mínimas para mantener su sustento y fue emitido de conformidad con la Constitución y las leyes Nos. 41-08, sobre Función Pública y 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, esta Segunda Sala considera pertinente rechazar los argumentos esgrimidos por el recurrente, LIC. PEDRO MARIA CANARIO MONTERO, y en consecuencia confirmar la comunicación impugnada por haberse comprobado que la administración actuó dentro de las prerrogativas otorgadas por la ley” (sic).

13. La parte recurrente argumenta que el tribunal *a quo* incurrió en violación a la Constitución dominicana y a la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública al confirmar lo establecido por el Ministerio de Trabajo cuando precisa que para el inicio del proceso de una pensión o jubilación solo es necesario cumplir con el requisito de edad, no así con la antigüedad en el servicio, tesis totalmente errada, ya que ambas condiciones son necesarias, por lo que al emitir su sentencia rechazando el recurso contencioso administrativo violó los derechos constitucionales del derecho al trabajo, del derecho a la integración a la sociedad y el principio a la igualdad, además de que están discriminando al recurrente en razón de su edad y lo están obligando a aceptar una jubilación en contra de su voluntad.

14. El artículo 65 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, expresa que: “El servidor de carrera al cumplir los requerimientos de edad y años en servicios previstos para su retiro tiene derecho a recibir la pensión o jubilación que conforme a la ley le corresponda”; que el artículo 70, en su Párrafo II, indica que: “Los funcionarios o servidores públicos, al cumplir los requerimientos de edad y años en el servicio, previstos para su retiro (...)”.

15. El artículo 1° de la Ley núm. 379-81, de fecha 11 de diciembre de 1981, sobre el nuevo Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Estado Dominicano, establece que: “...la jubilación será automática al cumplirse más de treinta (30) años y hasta 35 años de servicios y sesenta (60) años de edad o al cumplirse más de treinta y cinco (35) años de servicios, sin tomar en cuenta la edad”.

16. Nuestra Constitución política en su artículo 39 consagra que a todas las personas les corresponde recibir la misma protección y trato de las instituciones, (...) sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, entre otros.

17. La Constitución dominicana reconoce la tridimensionalidad del trabajo como un derecho, un deber y una función social que se ejerce con asistencia del Estado, por tanto nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad.

18. Conforme con los textos de ley más arriba citados, se ha podido comprobar que la jubilación de empleados públicos tiene lugar cuando estos cumplen dos requisitos. El primero relativo a una edad mínima y el segundo al tiempo de servicios prestados, de conformidad con la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, que expresamente prevé estas dos condiciones para que se pueda proceder a la jubilación o pensión, las cuales deben presentarse concomitantemente.

19. En los casos de jubilaciones forzadas en contravención a la ley, tal y como se lleva dicho en el numeral anterior, se encuentra comprometido el derecho al trabajo establecido por el artículo 62 de la Constitución, el cual está relacionado íntimamente con la dignidad humana, protegiendo a las personas físicas para el despliegue de actividades y energías con el propósito de ganarse su sustento vital y desarrollar su personalidad. Que bajo un esquema así, solo podrían establecerse jubilaciones forzadas más que las previstas en una norma con rango legal; siendo además necesario que estén justificadas por el interés general o se dispongan en beneficio de los trabajadores.

20. En la especie, la restricción al derecho fundamental al trabajo del recurrente no ha sido prevista en la ley, sino todo lo contrario, ya que del análisis superficial de los artículos transcritos de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública y la Ley núm. 379-81, deriva la ilegalidad de la jubilación del hoy recurrente por falta de cumplimiento de uno de los requisitos relativo al tiempo de prestación de servicios, violación al principio de legalidad que implica adicionalmente, en el presente caso, una vulneración flagrante al derecho fundamental al trabajo.

21. La falta de base legal se configura cuando una sentencia contiene una exposición vaga e incompleta de los hechos del proceso, así como una exposición tan general de los motivos que no hace posible reconocer si los elementos de hecho necesarios para la aplicación de las normas jurídicas cuya violación se invoca, existen en la causa o han sido violados; que en la especie, esta Tercera Sala ha evidenciado, que el tribunal *a quo* incurrió en los vicios denunciados de falta de base legal por actuar con desconocimiento de las disposiciones establecidas en la Constitución de la República y las leyes antes citadas al momento de inaplicar en toda su extensión dichos textos normativos al caso que se le presentó, por todo lo cual la sentencia impugnada debe ser casada con envío.

22. En virtud de las disposiciones del artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, cuando la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto a otro tribunal del mismo grado o categoría que aquel de donde proceda la sentencia que ha sido objeto del recurso.

23. De conformidad con el artículo 60, párrafo III de la Ley núm. 1494 de 1947, aún vigente en este aspecto, en caso de casación con envío, el tribunal 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.

24. En materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, de acuerdo a lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494, de 1947, aún vigente en este aspecto.

#### *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 con base en los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

### **FALLA**

**ÚNICO:** CASA la sentencia núm. 00072-2016, de fecha 29 de febrero de 2016, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo, y envía el asunto por ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, 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.

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, Secretario General, que certifico.