REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00429
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Trabajo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-1820

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 **30 de septiembre de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por PER1 contra la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00031 de fecha 19 de enero de 2023 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00429
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Trabajo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 23 de febrero de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. Joaquín A. Luciano L., actuando como abogados constituidos de Víctor Manuel Ramos.

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ministerio de Trabajo, representado por Luis Miguel de Camps García, mediante memorial depositado en fecha 13 de marzo de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. Oliver Carreño Simó, Ubaldo José Alemany Mejía y Luciano Padilla Morales.

3. Mediante dictamen de fecha 2 de junio de 2023 suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. En virtud del recurso contencioso administrativo interpuesto por el señor PER1 contra el Ministerio de Trabajo, la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 0030-04-2023-

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00429
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Trabajo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SSEN-00031 de fecha 19 de enero de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** Acoge el medio de inadmisión planteado tanto por la parte recurrida, como por el Procurador General Administrativo, en consecuencia, DECLARA INADMISIBLE el Recurso Contencioso Administrativo, incoado en fecha 22 de marzo del 2022, por el señor PER2 en vista de haber sido interpuesto en inobservancia a lo establecido en el artículo 5 de la Ley Núm. 13-07 del 5 de febrero del 2007. **SEGUNDO:** Declara el presente proceso libre de costas. **TERCERO:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, el señor PER3 a la parte recurrida MINISTERIO DE TRABAJO, así como al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO. **CUARTO:** ORDENA que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

5. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Falsa e incorrecta interpretación de los artículos 5 de la Ley 13-07 del 5 de febrero de 2007 y el artículo 29 de la Ley 1494-47 de fecha 2 de agosto de 1047, sobre los plazos para interponer recursos y articulo 44 de la Ley 834 de fecha 15 de julio de 1978, sobre los medios de inadmisión. Violación a la parte *in fine* del art. 12 de la Ley 379-81. Violación a los arts. 7 y 62.2 de la Constitución que consagran la existencia de un estado social y democrático de derecho y que nadie puede

impedir el trabajo de los demás. **Segundo medio:** Violación a los artículos 60 y 61 de la Constitución de la República, que consagran el derecho a la seguridad social y salud de todos los dominicanos" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel R. Herrera Carbuccia

6. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

7. Para apuntalar su primer y segundo medios de casación los cuales se analizan en conjunto por guardar estrecha relación y convenir así a la solución del caso, la parte recurrente argumenta en esencia, que con el dictado de su sentencia el tribunal *a quo* incurrió en una errónea interpretación del artículo 5 de la Ley núm. 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, debido a que las pretensiones puestas a la consideración de los jueces del fondo no estaban sujetas a los breves plazos de la mencionada ley, sino que debían ser tuteladas al tenor de lo que explicitan los artículos 60 y 61 que prevén los derechos fundamentales a la seguridad social y a la salud, por tratarse el asunto de una violación continua.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00429
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Trabajo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

8. Continúa señalando la parte recurrente que los jueces del fondo no advirtieron que el recurrente se encontraba retirado hasta que le fuera otorgada la pensión correspondiente, con lo cual, era obligación de la administración proporcionar el pago mensual de los salarios reclamados, conforme lo establece el artículo 12 de la Ley núm. 379-81 sobre Jubilaciones y Pensiones del Estado dominicano, mientras se desarrollaran los trámites que terminaron con la asignación de sus fondos por jubilación. Por lo que el reclamo judicial por el incumplimiento de mantenerlo en la nómina institucional no se encontraba afectado de inadmisibilidad.

9. Del análisis de la decisión objeto de casación se advierte que en el acápite "pretensiones de las partes", la parte recurrente demandó ante los jueces del fondo y sustentó su reclamo en los siguientes argumentos:

"Recurrente: El señor PER3 sostiene, en síntesis: Que laboró al servicio del MINISTERIO DE TRABAJO, desde el 02 de noviembre de 1987 hasta el 31 de mayo de 2013, en calidad de inspector, a cambio de un salario de RD$39,000.00 mensuales, hasta que se le informó por escrito que en vista de que había cumplido más de veinte (20) años al servicio de la institución y de haber cumplido los 60 años, debía retirarse a su hogar hasta que se tramitara Jubilación y se le asignara una pensión, tiempo durante el cual se le seguiría pagando su salario. En fecha 31 de enero de 2012, le fue entregada una comunicación al recurrente, por cuenta de la Dirección de Recursos Humanos del MINISTERIO DE TRABAJO, solicitándole acogerse a entregar los documentos correspondientes a fin de optar por una pensión vía la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado,

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00429
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Trabajo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Adscrita al Ministerio de Hacienda. Por lo que concluyó… TERCERO: Declarar que en vista de que el MINISTERIO DE TRABAJO reclamó al señor PER1 que en vista de su edad y el tiempo laborado allí, debía iniciar el proceso para pasar a la condición de jubilado y ser beneficiario de una pensión, a través de la DIRECCIÓN GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES A CARGO DEL ESTADO, adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA, pagándole salarios hasta el mes de mayo de 2013 y suspendiendo el pago a partir de junio de 2013, procede que el MINISTERIO DE TRABAJO sea condenado a pagarle el recurrente los salarios desde el mes de junio de 2013 y hasta el mes de febrero de 2022, a razón de RD$39,000.00 (treinta y nueve mil pesos) mensuales, cuyo monto asciende a la suma de RDS4,095,000.00 (cuatro millones noventa y cinco mil pesos); más los meses que vencieren a partir de primero de marzo de 2022, a razón de RD$39,000.00 (treinta y nueve mil pesos) mensuales…" (sic).

10. Para fundamentar su decisión de inadmisibilidad de la parte recurrente en su recurso contencioso administrativo, el tribunal *a quo* expuso en la sentencia impugnada los motivos que se transcriben a continuación:

"… 3. En ese sentido tanto la parte recurrida, MINISTERIO DE TRABAJO, como la Procuraduría General Administrativa solicitaron que sea declarado inadmisible el presente recurso debido a la violación del artículo 5 de la Ley 13-07… 12. Conforme lo anteriormente citado tras realizar un análisis a la instancia introductoria del Recurso que nos ocupa, a los fines de verificar los aspectos formales, los cuales son de orden público, esta sala ha podido comprobar que dicho recurso fue realizado fuera del plazo establecido a tales fines, toda vez, que como bien se pudo colegir de sus propias argumentaciones, éste tuvo conocimiento de su desvinculación de fecha 31 de enero del 2012 e interpuso el presente recurso el día 22 de marzo del año 2022, es decir, cuando había transcurrido un lapso de 10 años, 1 mes y 3

semanas; por lo que se puede advertir que ha inobservado de manera más que evidente el plazo de los 30 días previstos por el legislador para interponer la presente acción, en consecuencia, es notorio que el presente recurso deviene en inadmisible por extemporáneo, en tal virtud no procede conocer ni examinar los argumentos expuestos por la parte recurrente, ya que tales alegatos son cuestiones de fondo que sólo es pertinente cuando el recurso es admitido en la forma, en ese sentido se rechaza tal y como se hará constar en la parte dispositiva" (sic).

11. El examen de la sentencia cuestionada y el estudio de los documentos y hechos fijados en ella evidencia que el recurso contencioso administrativo elevado por el señor PER1 tiene como causa la comunicación de fecha 31 de enero del 2012 mediante la cual se le informó que tenía 60 años de edad y 20 años de labores en el Ministerio de Trabajo, que debía depositar los documentos de lugar para el inicio del trámite de pensión por antigüedad[1].

12. Que cesado en sus labores, la parte recurrente advirtió que a partir de junio de 2013 dejó de percibir el salario correspondiente a las funciones que desempeñaba en el mencionado ministerio[2], con lo cual, posteriormente, en fecha 22 de marzo de 2022 interpuso una acción solicitando a los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa, específicamente el pago de los salarios que debía percibir mientras se tramitaba su jubilación, calculados

[1] Información obtenida de la pág. 3 de la sentencia impugnada.
[2] Ibíd.

con carácter retroactivo desde el mes de junio de 2013 y hasta el mes de febrero de 2022[3].

13. Apoderada del recurso contencioso mencionado, la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo decretó su inadmisibilidad por extemporáneo, tomando como punto de partida la comunicación de fecha 31 de enero de 2012, aludiendo que se trataba de una "desvinculación" y que al día 22 de marzo de 2022 (fecha en que interpuso la acción) había transcurrido un plazo de diez (10) años, un (1) mes y tres (3) semanas, superior al de treinta (30) días que estipula el artículo 5 de la Ley núm. 13-07.

14. En ese orden, de manera preliminar importa resaltar que el artículo 57 de la Constitución instituye que *La familia, la sociedad y el Estado concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.*

15. Así pues, el constituyente adoptó la premisa legal de que las personas de la tercera edad requieren una atención especial, idea que también se refrenda en las disposiciones de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, texto que en su objeto de regular las relaciones de trabajo del sector público

[3] Información obtenida de las págs. 4 y 9 de la sentencia impugnada.

prescribe que la terminación de las relaciones estatutarias entre el Estado y los servidores públicos se producirá de acuerdo con las situaciones jurídico administrativas prescritas en el artículo 93 y siguientes de la Ley, a saber, la revocación del nombramiento, la destitución, la renuncia o la pensión o jubilación por antigüedad, incluyendo además el artículo 127 del Decreto núm. 523-09 que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, la anulación del nombramiento por la jurisdicción contencioso administrativa y la muerte del servidor público.

16. Es decir, el otorgamiento de una pensión o de la jubilación[4] conlleva la pérdida del salario a cambio de una prestación pecuniaria basada en los años de servicio independientemente de la edad o por la existencia de condiciones de salud que incapaciten a la persona para continuar su vida laboral, de acuerdo con las condiciones que enuncia la norma que regula la materia. En contraposición a la pensión o jubilación, la destitución[5] supone que el servidor de estatuto simplificado o insertado a la carrera administrativa incurrió en faltas graves que impiden la permanencia en el cargo, por lo que debe considerarse que siempre será contrario a derecho e

[4] El artículo 96 de la Ley núm. 41-08 establece: "La pensión o jubilación por antigüedad en el servicio, por invalidez absoluta o por lesiones permanentes que le incapaciten, estarán reguladas por leyes y reglamento destinados específicamente a tales materias".
[5] El artículo 93 de la Ley núm. 41-08 establece: "La revocación del nombramiento es la acción tomada por la misma autoridad a la cual le correspondió expedir el nombramiento definitivo, luego de comprobar que el servidor público ha obtenido dicho nombramiento mediante la comisión de actuaciones fraudulentas o de haber procedido ese nombramiento en violación de lo establecido en el ordenamiento jurídico".

inexistente el acto de desvinculación que intente dar término a la relación laboral entablada entre el Estado y un funcionario que reúna los requisitos para ser beneficiado con la asignación económica suficiente para su subsistencia, destinada a protegerlo por el cese en sus funciones, sea por alcanzar la edad legal, por el reconocimiento de sus años de servicio o por encontrarse en un estado de invalidez tal que la discapacidad sea incompatible con el trabajo. Admitir que es legítima la actuación de administración que opte por la desvinculación de un empleado susceptible de recibir una pensión, en lugar de diligenciar tal prerrogativa a su favor, equivale a desconocer el derecho fundamental a la buena administración, implícitamente contenido en el artículo 138 de la Constitución que somete a la administración pública al derecho[6], a su vez consagrado en el artículo 4 de la Ley núm. 107-13.

17. En consonancia con lo anterior, en modo alguno puede decirse que el cese de funciones que provoca el inicio del trámite de pensión se equipare con la desvinculación del servidor o con la extinción de las obligaciones sinalagmáticas en ocasión de la función pública brindada, sino de un cambio temporal de la naturaleza de la contratación durante el cual la administración se encuentra obligada al pago de la retribución mensual,

[6] Según el artículo 138 de la Constitución: "La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado".

conforme lo prescriben tanto la Ley núm. 379-81 sobre Pensiones y Jubilaciones del Estado dominicano en su artículo 12: *Todo Funcionario o Empleado de la Administración Pública podrá notificar por escrito a la Secretaría de Estado de Finanzas, con tres meses de anticipación, que se acogerá a los beneficios de esta Ley, al cumplirse las condiciones de edad y de servicios contempladas en la misma. Dicha notificación se hará a través o con copia al Departamento para el cual trabaje en ese momento el funcionario o empleado. Realizada dicha notificación en la forma indicada, el peticionario se retirará de sus funciones o deberes cuando complete el período legal, y recibirá la totalidad de su sueldo, hasta el momento en que el Poder Ejecutivo dicte el correspondiente Decreto…,* como el artículo 65 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública: *El empleado público de estatuto simplificado que tenga derecho a una pensión o jubilación de conformidad con las leyes vigentes, no podrá ser destituido injustamente, y seguirá percibiendo su salario hasta que dicha pensión o jubilación le sea concedida.*

18. Con lo cual, en cuanto a la especie analizada, debe precisarse que los salarios exigidos por la parte recurrente no se encontraban vinculados con un cese de funciones por desvinculación de la institución en que prestó servicios de función pública, caso en el cual correspondía la aplicación del plazo de treinta (30) días establecido en el artículo 5 de la Ley núm. 13-07. Contrario a lo anterior, el reclamo judicial guardaba relación directa con el derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 60 de la Constitución

dominicana, en el sentido de que el retiro de funciones del empleado y el paso del tiempo en obtener la asignación de su pensión actúan de manera negativa en términos de la dignidad humana, inherente a la persona, y como tal debe estar protegido por las instituciones del Estado que están destinadas a tales fines, de acuerdo con lo que propone la cláusula de progresividad de los derechos sociales[7]; máxime cuando se trata de personas vulnerables, como en el caso que se trata de un envejeciente.

19. Esta Tercera Sala entiende pertinente precisar la diferencia entre los actos lesivos únicos y los actos lesivos continuados, adoptada por el Tribunal Constitucional dominicano en el sentido siguiente: *De conformidad con la "doctrina de la ilegalidad continuada", la cual realiza la diferencia entre actos lesivos únicos y actos lesivos continuados, ambos actos generan resultados nocivos que se proyectan en el tiempo, pero mientras los primeros tienen un punto de partida único e inicial desde donde puede rastrearse la manifiesta violación al derecho constitucional (ej: clausura arbitraria de un establecimiento, negativa a entregar medicamentos), los segundos se van consumando periódicamente a lo largo del tiempo a través de sucesivos actos lesivos que van agravando gradualmente la situación del particular (ej: ilegítimos descuentos mensuales de haberes)*[8].

[7] "La obligación de progresividad y no regresividad de los derechos sociales consiste en el deber de los Estados de lograr niveles cada vez más altos en la satisfacción de los derechos, lo que implica gradualidad y progreso". M. Cabral Brea. *El control de las políticas públicas sociales por parte de los tribunales constitucionales: Una mirada desde el neoconstitucionalismo latinoamericano,* 1era. ed. (República Dominicana: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2021), 132.
[8] TC, sent. TC núm. 364/15, 14 de octubre 2015.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00429
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Trabajo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

20. En otras oportunidades esta corte de casación ha diferenciado la importancia de distinguir entre las pretensiones judiciales cuyo fin sea el control objetivo de un acto (control de legalidad abstracto) y de aquellas cuyo propósito sea un juicio subjetivo relativo a los derechos e intereses transgredidos por la actividad de la administración. Respecto de lo último ha señalado que *la jurisdicción contenciosa administrativa está apoderada también para decidir sobre las pretensiones de los particulares relativas a la satisfacción de los derechos subjetivos que pudieren resultar vulnerados con el accionar administrativo, aspecto este último en el cual es válida la teoría de la falta continua del Tribunal Constitucional dominicano, tal y como sucede en el presente caso*[9].

21. En esa virtud y por los motivos que anteceden, es criterio de esta Tercera Sala que la omisión del desembolso de la retribución mensual del servidor público cesado en sus funciones por la realización de trámites de pensión, por su cuenta o a cargo de la institución, de la forma en el que dispone la norma, debe calificarse como una violación continua al derecho a la seguridad social que impide la materialización de la prescripción extintiva y no como un acto lesivo único, como razonó el tribunal *a quo.*

22. Así las cosas, se advierte un vicio a cargo de los jueces del fondo al momento de declarar inadmisible el recurso contencioso administrativo por

[9] S.C.J., Tercera Sala. Sent. 033-2021-SSEN-00544, 30 de junio de 2021.

violación al artículo 5 de la Ley núm. 13-07, sobre el argumento de que se trataba de una desvinculación ya que como bien se acaba de verificar, esa concepción no es aplicable a la especie, razón por la que se acogen los medios del recurso que hoy nos ocupa y procede casar con envío el fallo impugnado.

23. De conformidad con lo previsto en el párrafo V del artículo 36 de la Ley núm. 2-23: *Cuando la sentencia es casada, el asunto es enviado ante otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada, o ante otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción; a menos que no exista otra jurisdicción del mismo grado y categoría.*

24. Al tenor del numeral 2 del artículo 55 de la Ley núm. 2-23, las costas deben ser compensadas cuando la *sentencia fuere casada por falta de base legal, falta o insuficiencia de motivos, desnaturalización de los hechos y documentos, o por cualquiera otra violación de las reglas procesales cuyo cumplimiento esté a cargo de los jueces.*

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:

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00429
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Trabajo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00031 de fecha 19 de enero de 2023 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo.

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 y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.

vrp

[redacted]

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Manuel A. Read Ortiz
Rafael Vasquez Goico
Anselmo A. Bello Ferreras
Manuel R. Herrera Carbuccia
Moises A. Ferrer Landron
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/KMZI-SLT3-CF92-BCYQ