REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01639
Solicitud núm.: 3881878
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-2151

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 **31 de octubre 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-00494 de fecha 14 de julio de 2023 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01639
Solicitud núm.: 3881878
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 8 de agosto de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Jeremías Isaac Sánchez y Laura María Recio Pérez, actuando como abogados constituidos de PER2

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd), representado por su ministro Ángel Enrique Hernández Castillo, mediante memorial depositado en fecha 18 de septiembre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. Nelson Rudys Castillo Ogando, Eligia Altagracia Rojas de Amarante y Juan José Feliz González.

3. Mediante dictamen de fecha 28 de noviembre de 2023 suscrito por el Lcdo. Emilio Rodríguez Montilla, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. Mediante acto administrativo DRRHH-2023-AL-07568 de fecha 31 de marzo de 2023 la directora de gestión humana del Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd) ordenó la desvinculación del señor

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01639
Solicitud núm.: 3881878
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

PER1 de sus funciones como auxiliar de seguridad J.E.E. en el centro educativo Escuela Prof. Adolfo Feliz Alcántara, Hato Nuevo Cortés, provincia Compostela de Azua, como también consta en la certificación de fecha 17 de abril de 2023, quien no conforme con la decisión de la administración, interpuso un recurso contencioso administrativo en nulidad de acto, reintegro a su puesto laboral y responsabilidad patrimonial, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00494 de fecha 14 de julio de 2023, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 27 de abril de 2023, por el señor PER3 en contra del MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINERD); por haber sido incoado conforme las disposiciones que rigen la materia. **SEGUNDO:** ACOGE parcialmente, en cuanto al fondo, el presente recurso; y, en consecuencia, ORDENA al MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINERD), efectuar inmediatamente el pago en favor del señor PER3 de la suma de RD$196,911.00, por concepto de indemnización económica en virtud del artículo 60 de la Ley núm. 41-08, de Función Pública, calculado sobre la base de un salario mensual ascendente a RD$11,583.00 y un tiempo de labor de diecisiete (17) años; conforme a los motivos expuestos. **TERCERO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01639
Solicitud núm.: 3881878
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

QUINTO: DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medio de casación

5. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "**Único medio:** Violación a las disposiciones de los artículos 9, 14 y 59 de la Ley 107-13, artículos 69 de la Constitución Dominicana, debido proceso de la Ley 41-08, articulo 87, Precedente TC/129/18, desnaturalización de los hechos" (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

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. La parte recurrente en su único medio de casación propuesto expone violaciones distintas en su configuración y solución razón por la cual serán examinadas por aspectos para mantener la coherencia de la sentencia. En ese sentido, en un aspecto la parte recurrente alega en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en un error al obviar que la Ley núm. 107-13 en sus

artículos 9 y 14 establece que aun en el ejercicio de la potestad discrecional que posee la administración, el acto administrativo debe contener una motivación clara, precisa y concreta sobre los hechos que dieron origen a la desvinculación, por lo que al no actuar así la actual recurrida se observa una violación al derecho al debido proceso de todos los ciudadanos, el cual debe contar con la garantía de una decisión debidamente motivada; que los requisitos de validez de los actos administrativo se aplican de manera general y sin discriminación alguna, por lo que al percatarse el tribunal *a quo* de que el acto administrativo contenía violaciones a los requisitos de validez debió de manera inmediata declarar su nulidad absoluta, sin embargo, esta parte no fue siquiera mencionada, incurriendo de esta manera en falta de estatuir con respecto de la nulidad del acto administrativo y por tanto en una falta de motivos; que omite además el hecho de que ciertamente los requisitos de validez de los actos administrativos no obedecen a la categoría del empleado, sino a una garantía fundamental del debido proceso de todos, de manera indistinta.

8. En el apartado sobre "Fondo del caso", el tribunal *a quo* expresó entre sus motivaciones de la actual recurrente, lo siguiente:

"8. La parte recurrente, señor PER3 alega que ingresó al Ministerio de Educación en fecha 03 de marzo de 2006, en calidad de Auxiliar de Seguridad J.E.E., desempeñándose desde esa fecha en tal posición de manera ininterrumpida y sin tachas en su trabajo. En fecha 31 de marzo de 2023 recibió la comunicación núm. DRRHH-2023-AL-

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01639
Solicitud núm.: 3881878
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

07568, emitida por PER4 Directora de Gestión Humana del Ministerio de Educación, a través de la cual fue notificado de que había sido desvinculado de su posición como auxiliar de seguridad J.E.E., señala además que, **la carta de desvinculación fue instrumentada y notificada por la Licda. Dilia Stephany Ubiera Sosa, Encargada de Gestión Humana, quien dentro de sus facultades no se encuentra emitir actos administrativos, puesto que, dicha potestad es conferida al ministro de educación, incurriendo en violación al principio de ejercicio normativo del poder, y sin justificar la desvinculación, al solo establecer que prescindía de sus servicios por decisión administrativa**, también indica que, el señor PER1 tenía 17 años ininterrumpidos siendo servidor público de dicha institución, y actualmente tiene 74 años de edad, hecho que lo convierte sin duda en el candidato ideal para recibir su pensión, situación que no tomó en cuenta el Ministerio de Educación, además, no tiene familiares, hijos que puedan solventar su situación económica actualmente, quedando desamparado sin su sustento económico, violentando así las disposiciones consagradas en la Ley 41-08, de Función Pública, artículo 65 y el principio de proporcionalidad, argumentando además que, el Ministerio de Educación ha comprometido su responsabilidad patrimonial, lo cual se deriva de la afectación directa al patrimonio y la repercusión de disponer sin el cumplimiento del debido proceso de ley en contra del sustento del señor PER3 ocasionándole así un daño inminente al derribar en 1 día el trabajo de 17 años, dejándolo desprovisto de acceder en poco tiempo a su pensión, y quitándole la oportunidad de manera definitiva de accederá ella, un señor en estado de vejez, decisión que el día de hoy es objeto de este recurso…" (sic).

9. Para fundamentar su decisión sobre el aspecto abordado, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01639
Solicitud núm.: 3881878
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

"… 17. La parte recurrente, señor PER3 solicita la nulidad del acto administrativo, por falta de calidad y motivación, por el hecho de que la carta de desvinculación fue instrumentada y notificada por la Licda. Dilia Stephany Ubiera Sosa, Encargada de Gestión Humana, quien dentro de sus facultades no se encuentra emitir actos administrativos, puesto que, dicha potestad es conferida al ministro de educación, incurriendo en violación al principio de ejercicio normativo del poder, y sin justificar la desvinculación, al solo establecer que prescindía de sus servicios por decisión administrativa. 18. La Ley 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, en artículo 3, numeral 10, expresa "Principio de ejercicio normativo del poder: En cuya virtud la Administración Pública ejercerá sus competencias y potestades dentro del marco de lo que la ley les haya atribuido, y de acuerdo con la finalidad para la que se otorga esa competencia o potestad, sin incurrir en abuso o desviación de poder, con respeto y observancia objetiva de los intereses generales." 19. Asimismo, el artículo 9, dispone "Sólo se considerarán válidos los actos administrativos dictados por órgano competente, siguiendo el procedimiento establecido y respetando los fines previstos por el ordenamiento jurídico para su dictado. Párrafo II. La motivación se considerará un requisito de validez de todos aquellos actos administrativos que se pronuncien sobre derechos, tengan un contenido discrecional o generen gasto público, sin perjuicio del principio de racionalidad previsto en el Artículo 3 de esta ley." 20. El artículo 94 de la Ley 41-08, de Función Pública, infiere que "La destitución es la decisión de carácter administrativo emanada de la autoridad competente para separar a los servidores públicos. Párrafo I. -Cuando se trate de funcionarios de libre nombramiento y remoción, interviene a su libre discreción." 21. Igualmente, el artículo 13, dispone que "En los órganos y entidades de la administración pública sometidos a la presente ley, habrá una Oficina de Recursos Humanos, cuyas atribuciones serán las siguientes: (...). 3. Ejecutar las decisiones que dicten las autoridades encargadas de la gestión de la

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01639
Solicitud núm.: 3881878
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

función pública y aplicar las normas y los procedimientos que en materia de administración de recursos humanos señale la presente ley y sus reglamentos complementarios." 22. Este tribunal, luego de analizar el acto administrativo de desvinculación núm. DRRHH-2023-AL-07568, de fecha 31 de marzo de 2023, ha podido constatar que dicho acto fue emitido por la señora PER4 quien en ese momento ejercía las funciones de Directora de Gestión Humana del Ministerio de Educación, por lo que, se evidencia que la misma es la encargada de ejecutar las decisiones administrativas adoptadas por las autoridades de dicha institución, siendo unas de las atribuciones conferidas por la ley a los Departamentos de Recursos Humanos de las diferentes instituciones del Estado; en ese mismo orden, se puede apreciar que el referido acto establece que, la destitución de la parte recurrente, señor PER3 se llevó a cabo por decisión administrativa, por tanto, **la administración actúo dentro de su facultad discrecional otorgada por la ley para realizar este tipo de gestión; en tal virtud, se rechaza el pedimento de nulidad por falta de calidad y motivación,** por no tener sustento legal y probatorio, valiendo decisión, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo" (sic).

10. Es preciso indicar que en el estado actual de nuestro derecho, el recurso contencioso administrativo *contiene elementos que marcan un contexto y están coordinados y unificados por la misma finalidad: demostrar que la actividad impugnada adolece de ilegalidad y merece su anulación junto con los pronunciamientos adecuados a cada caso*[1]; de manera que los jueces del fondo están en la obligación de realizar un análisis de la pretensión contenida en

[1] DE PER5 PER6 *La Demanda en el proceso contencioso administrativo: motivos de impugnación y función jurisdiccional*. Página 26.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01639
Solicitud núm.: 3881878
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

el recurso junto con la fundamentación jurídica que la precede, a fin de definir con la suficiente concreción cuál es el alcance de la impugnación sometida a su estudio.

11. Para garantizar el Estado de derecho en el ámbito de las relaciones entre la Administración Pública y los Administrados, los jueces del orden judicial han de dispensar una respuesta explícita a los medios de defensa que fundamenten un recurso contencioso administrativo o de revisión en la jurisdicción contencioso administrativa, lo que supone la eliminación de enfoques genéricos a la hora de dar una contestación a las pretensiones de las partes.

12. Frente a la crítica promovida formalmente por la parte recurrente en el sentido de que la sentencia que se impugna carece de motivos suficientes que justifiquen la decisión de declarar nulo el recurso contencioso administrativo que nos ocupa, es preciso señalar que, esta Tercera Sala, en materia contencioso administrativa, al igual que la *Corte de Casación francesa*[2], ejerce un control estricto sobre la motivación de las decisiones que le son sometidas al análisis casacional, de manera que controla la existencia de la motivación y el contenido de las premisas fácticas y jurídicas que contenga, observando que todos los medios formalmente propuestos por las partes en la jurisdicción contencioso administrativa sean debidamente

[2] 22 de dic. de 1922, S. 1924.I.235.

respondidos de manera adecuada y en consonancia con el ordenamiento jurídico vigente.

13. En tal sentido, el Estado de derecho pone a cargo de los jueces de la jurisdicción de mérito el examinar la calidad de su motivación; es decir, existen a tal efecto dos obligaciones puestas a cargo de los jueces de la jurisdicción del mérito: la primera consiste *en la obligación que tiene el juez que examina el fondo de pronunciarse sobre todas las conclusiones y los motivos que se aleguen, salvo los motivos inoperantes*[3]; y la segunda *está relacionada con la calidad de la motivación, es decir que debe ser suficiente para justificar la parte dispositiva de la decisión y para permitir a la corte de casación ejercer el control de legalidad que le compete*[4]; resaltándose que el control de la legalidad interna de la decisión impugnada es más compleja ya que la corte de casación, a la vez que está obligada a vigilar que el juez que examinó el fondo respetó la norma de derecho, debe evitar convertirse en una tercera instancia en razón de que *no actúa como juez del litigio, sino como juez de la sentencia que ha resuelto el litigio*[5].

14. Así también lo ha reiterado el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, al sostener que: …*La debida motivación de las decisiones es una de las garantías del derecho fundamental a un debido proceso y de la tutela judicial*

[3] CE Secc. 25 de marzo 1960, Boileau, Rec. 234; AJ 1960. I.95, cr. Combarnous y Galabert; GACA, n.º 48.
[4] Ibídem.
[5] CE Sec. 22 de abr. de 2005, Commune de Barcarès, Rec. 170; BJDU 2005.201 y RFDA 2005.557.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01639
Solicitud núm.: 3881878
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

efectiva, consagrados en las disposiciones de los artículos 68 y 69 de la Constitución, e implica la existencia de una correlación entre el motivo invocado, la fundamentación y la propuesta de solución; es decir, no basta la mera enunciación genérica de los principios sin la exposición concreta y precisa de cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y las normas previstas que se aplicarán. Lo anterior implica que, para que una sentencia carezca de fundamentación, debe carecer de los motivos que justifican el análisis del juez en cuanto a su decisión y las razones jurídicas que la determinan, comprendiendo todas las cuestiones sometidas a decisión, con una argumentación clara, completa, legítima y lógica, así como la aplicación de la normativa vigente y aplicable al caso[6].

15. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia debe advertir que uno de los aspectos centrales que debían juzgar los jueces del fondo era el relacionado con la debida motivación del acto administrativo de desvinculación, el cual fue objeto del recurso contencioso administrativo con el cual se procuró su nulidad por falta de calidad de la autoridad de la que emanó y por falta de motivación. Dicho fallo atacado determinó que **la administración actúo dentro de su facultad discrecional otorgada por la ley para realizar este tipo de gestión; en tal virtud, se rechaza el pedimento de nulidad por falta de calidad y motivación**, pero sin

[6] Sentencia TC/0336/18 de fecha 8 de septiembre 2018.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01639
Solicitud núm.: 3881878
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

emitir motivación alguna relacionada con la debida motivación de los actos administrativos como indica la Ley núm. 107-13, las cuales fueron plasmadas en la instancia del recurso contencioso administrativo -tal y como se desprende de la sentencia impugnada-. Así las cosas, el tribunal *a quo* se limitó a indicar aspectos sobre la facultad discrecional sin exponer los elementos de hecho y derecho que fundamentaban tal conclusión y sin motivar suficientemente el alegato de la debida motivación del acto administrativo, lo que supone una omisión a referirse a medios de defensa relevantes para la solución justa de la litis de la cual estaban apoderados al constatarse que era un punto controvertido entre las partes.

16. Por otro lado, es pertinente resaltar que la necesidad de motivar las sentencias por parte de los jueces constituye una obligación, así como una garantía fundamental del justiciable de inexorable cumplimiento, la cual se deriva de las disposiciones claras y precisas del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil -supletorio en la materia- que exige para la redacción de las sentencias, la observación de determinadas menciones consideradas sustanciales, esto es, los fundamentos de hecho y de derecho que le sirvan de sustento, así como las circunstancias que han dado origen al proceso[7].

[7] SCJ-TS-23-0459, 28 de abril 2023. BJ. 1349.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01639
Solicitud núm.: 3881878
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

17. Todo lo anterior deja en evidencia que los jueces del fondo no realizaron una motivación adecuada y suficiente de los puntos centrales objeto del recurso, de manera que, esta Sala no puede realizar un análisis del control de legalidad sobre la sentencia impugnada y su legitimación de orden legal y constitucional, al amparo de las garantías mínimas del debido proceso, entre las cuales precisamente se encuentra el derecho a recibir una decisión, en un sentido o en otro, que se encuentre debidamente motivada.

18. Así las cosas, esta Tercera Sala, actuando como corte de casación, del estudio del expediente conformado en ocasión del presente recurso, pudo advertir que el tribunal *a quo* incurrió en el vicio de falta motivos, en razón de que las motivaciones expuestas en su decisión no permiten verificar que este realizara un análisis de los puntos centrales de discusión. De tal forma, dicha omisión por parte de los jueces del fondo deja desprovista de una respuesta concreta y razonada de la pretensión principal, razón por la cual procede acoger este aspecto ponderado sobre la debida motivación del acto administrativo y en consecuencia, casa la decisión impugnada.

19. Dada la naturaleza de la decisión asumida por esta Tercera Sala, no procede ponderar los demás aspectos de los medios planteados por la parte recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente todos los aspectos presentados por las partes en el recurso contencioso administrativo.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01639
Solicitud núm.: 3881878
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

20. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 párrafo V de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación *cuando la sentencia es casada, el asunto será 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...*

21. De acuerdo con las disposiciones del numeral 2 del artículo 55 de la Ley núm. 2-23 procede compensar las costas del procedimiento *cuando una 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.*

22. De acuerdo con lo que establece el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47, aún vigente en ese aspecto, *en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas,* lo que aplica en el presente caso.

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, la doctrina jurisprudencial observada 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-01639
Solicitud núm.: 3881878
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00494 de fecha 14 de julio 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 a la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Manuel A. 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 secretario que figuran en la estampa.

[redacted]

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Manuel A. Read Ortiz
Manuel R. Herrera Carbuccia
Moises A. Ferrer Landron
Anselmo A. Bello Ferreras
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/8I78-VEE7-1K1R-2FI6