REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01805
Recurrente: Jiménez
Recurrido: Ministerio de Turismo (Mitur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-24-2071

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 Jiménez contra la sentencia núm. 0030-03-2023-SSEN-00273 de fecha 26 de julio de 2023 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01805
Recurrente: PER3
Recurrido: Ministerio de Turismo (Mitur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 31 de agosto de el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por la Dra. Paulina Mercedes de Hanff y el Licdo. Domingo Antonio Polanco Gómez, actuando como abogados constituidos de PER3

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ministerio de Turismo (Mitur), representado por PER4 mediante memorial depositado en fecha 13 de septiembre de la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. Petra Batista, Obispo Encarnación, Dayrenis Penzo y Mabel de la Cruz.

3. Mediante dictamen de fecha 1 de febrero de 2024 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 fecha 1 de agosto de Ministerio de Turismo (Mitur) designó a Jiménez auxiliar administrativo II al señor PER5 posteriormente mediante nombramiento núm. 21999 de fecha 22

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01805
Recurrente: PER3
Recurrido: Ministerio de Turismo (Mitur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

de agosto de 2011, el Poder Ejecutivo le designó como abogado ayudante de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Turismo, disponiéndose a su favor un reajuste salarial.

5. En fecha 4 de mayo de 2022 mediante acción de personal núm. 2022-000787 el Ministerio de Turismo (Mitur) realizó un cambio de designación, traslado y reajuste salarial al señor PER3 quien no conforme con la decisión de la administración, interpuso un recurso de contestación y reconsideración del cual no obtuvo respuesta. Ante el silencio de la administración interpuso una acción de amparo que terminó con la sentencia núm. 0030-03-2022-SSEN-00356 de fecha 8 de agosto de 2022, emitida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, declarándolo inadmisible.

6. En desacuerdo con la referida decisión, el señor PER3 interpuso un recurso jerárquico del que no obtuvo respuesta, razón por la cual interpuso un recurso contencioso administrativo en búsqueda de su restitución y el pago de salarios, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-03-2023-SSEN-00273 de fecha 26 de julio de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01805
Recurrente: PER3
Recurrido: Ministerio de Turismo (Mitur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

"**PRIMERO:** DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo depositado en fecha 02 de noviembre de 2022, por Licdo. PER7 contra el MINISTERIO DE TURISMO (MITUR), y el Licdo. MIGUEL DAVID COLLADO MORALES, en su condición de ministro de Turismo. Por cumplir con las leyes aplicables a la materia. **SEGUNDO:** RECHAZA en cuanto al fondo, el indicado recurso, por las razones establecidas en la parte considerativa de la presente decisión. **TERCERO:** DECLARA el proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA la comunicación de la presente sentencia a las partes en litis y la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Violación de los artículos 5, 6, 7, 8, 38, 39, 62.5, 68 y 184 de la Constitución de la República, la violación al artículo 95 del Reglamento núm. 523-09 del 23 de octubre del 2010, que regula la aplicación de la Ley 41-08 de Función Pública y la violación del precedente Constitucional de la sentencia núm**.** TC/0217/13. **Segundo medio**: Errónea interpretación de los hechos" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel R. Herrera Carbuccia

8. Esta sala es competente para conocer el presente recurso de conformidad con lo que establecen los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01805
Recurrente: PER3
Recurrido: Ministerio de Turismo (Mitur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

9. Para apuntalar su primer y segundo medios de casación propuestos, los cuales se analizan en conjunto por guardar estrecha relación y convenir a la solución del caso, la parte recurrente expone en síntesis, que los jueces del fondo fundamentaron la decisión impugnada en el estudio de la circular núm. 0009615 de fecha 9 de septiembre de 2020 emitida por el Ministerio de Administración Pública (MAP), otorgando a dicho documento primacía sobre la norma constitucional, sin observar que la reducción de salario a un empleado constituye una degradación de puesto que no se corresponde con los principios de dignidad, igualdad, equidad y de justicia social así como las reglas del debido proceso de nuestro ordenamiento jurídico.

10. Continúa señalando la parte recurrente que el tribunal *a quo* no observó el precedente vinculante sentado por el Tribunal Constitucional en la sentencia núm. TC/0217/13 ni el artículo 95 del Reglamento núm. 523-09, pues en la relatoría de hechos no controvertidos no advirtió que la institución empleadora cambió de posición al servidor público y además hizo una reducción ilegal de su salario a sabiendas de que esta acción fue dirigida a un empleado incorporado a la carrera administrativa.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01805
Recurrente: PER3
Recurrido: Ministerio de Turismo (Mitur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

11. Manifiesta además que la jurisdicción de fondo incurrió en una errónea interpretación de los hechos sometidos a su escrutinio al establecer que la solicitud de reintegro se basaba en un despido injustificado y razonar que la parte recurrente no fue evaluada para la posición de abogado ayudante de la consultoría jurídica del Ministerio, pues su deber se reducía a valorar si contra el empleado se incurrió en una degradación laboral, no a estatuir sobre el reintegro al puesto de auxiliar administrativo por desvinculación como reflejan sus apreciaciones del caso.

12. Para fundamentar su decisión los jueces del fondo expusieron los motivos que se transcriben a continuación:

"…12. El caso se contrae, a que el Licdo. PER8 pretende a través de su Demanda en Restitución del Salario, Reintegración de Puesto y Daños y Perjuicios, que este tribunal ordene la restitución a su legítimo puesto como abogado ayudante adscrito a la dirección jurídica del Ministerio de Turismo en consecuencia, se ordene el pago de la diferencia de salarios dejadas de pagar en virtud de la reducción realizada al salario hasta que se produzca su reintegro. 13. El MINISTERIO DE TURISMO (MITUR), y el Licdo. MIGUEL DAVID COLLADO MORALES, en su condición de Ministro de Turismo, solicitó rechazar por improcedente, mal fundada y carente de base legal Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por el señor PER3 el presente que busca anular la Acción de Personal no. 2022-000787, de fecha cuatro (4) de mayo del año dos mil veintidós (2022), emitida por la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Turismo, que dispuso Retorno, Traslado y Reajuste salarial… 17. Dadas las condiciones que anteceden, este Colegiado

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01805
Recurrente: PER3
Recurrido: Ministerio de Turismo (Mitur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

ha podido advertir que no es un hecho controvertido entre las partes, la calidad del recurrente Licdo. PER8 como servidor público de carrera, pues es el MINISTERIO DE TURISMO, quien aporta copia de la certificación núm. 35-2207, de aprobación del proceso de incorporación de carrera administrativa del señor PER3 de fecha 24 de agosto del 2007, en la posición en ese momento de Auxiliar Administrativo II, por lo que el mismo se enmarca dentro de la clasificación de servidor público de carrera administrativa… 18. El recurrente Licdo. PER8 pretende el reintegro al puesto de Abogado Ayudante Adscrito a la Dirección Jurídica del Ministerio de Turismo, y la restitución salarial por la suma (RD$60,000.00), el cual devengaba antes de ser reducido su sueldo a (RD$34,000.00), en ocasión a que es un empleado de carrera administrativa y ordenar el pago de la diferencia de salarios dejadas de pagar en virtud de la reducción ilegal realizada al recurrente, en ese mismo tenor argumenta en su recurso que la encargada Interina del Departamento de Recursos Humanos, le informó que "ya no laboraba en esa dependencia", llamando al encargado de seguridad para que lo sacara de la institución razón por la cual solicita su reintegro. 19. Los recurridos MINISTERIO DE TURISMO (MITUR), y el Licdo. MIGUEL DAVID COLLADO MORALES, en su condición de Ministro de Turismo, en su escrito de defensa de fecha 27 de enero del 2023, solo hace referencia de haber dado cumplimiento a la Circular núm. 0009615, de fecha 09 de septiembre del 2020, emitida por el Ministerio de Administración Pública (MAP), comunicándole dicha decisión al recurrente mediante la Acción de Personal no. 2022-000787, retornando al Licdo. PER8 a su cargo de carrera del cual es titular como Auxiliar Administrativo II… 24. Del estudio combinado de las piezas que forman el expediente, los argumentos y conclusiones planteadas por las partes, este Colegiado ha podido comprobar los siguientes supuestos de hecho: 1) En fecha 0l de agosto del año 2005, el MINISTERIO DE TURISMO(MITUR),

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01805
Recurrente: PER3
Recurrido: Ministerio de Turismo (Mitur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

designó al Licdo. PER8 como auxiliar administrativo II, con un sueldo de (RD$34,000.00), posteriormente, mediante el Certificado núm. 35-2007, de fecha 24 de agosto del año 2007, el Ministerio de Administración Pública (MAP), aprobó el proceso de incorporación a la carrera administrativa, lo que evidencia que adquiere la titularidad en el cargo de auxiliar administrativo II; 2) Que luego de obtener el título de licenciado en derecho, es designado en fecha 22 de agosto del 2011, como Abogado Ayudante de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Turismo, con un reajuste salarial de (RD$60,000.00). 3) Que en cumplimiento a la Circular núm. 0009615, de fecha 09 de septiembre del 2020, emitida por el Ministerio de Administración Pública (MAP), mediante la Acción de Personal núm. 2022-000787, se procedió a retornar al Licdo. PER8 al cargo de carrera del cual es titular como Auxiliar Administrativo II; 4) Argumenta el hoy recurrente, que al negarse al traslado a su puesto anterior, fue informado que ya no laboraba más en esa dependencia, razón por la que solicita el reintegro al cargo de abogado ayudante de la Dirección Jurídica del Ministerio de Turismo, y la restitución salarial, más la diferencia de los salarios dejados de percibir. 26. En consonancia con lo antes manifestado, resulta evidente que el reclamo del Licdo. PER8 a ser reinstalado en el puesto de alto nivel, como abogado ayudante de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Turismo, con las mismas condiciones salariales, por haber sido trasladado en violación a sus derechos fundamentales, al puesto de carrera del cual es titular como auxiliar administrativo II, carece asidero legal, pues el recurrente mantiene la titularidad de su cargo de carrera, percibiendo los beneficios derivados del mismo y no ha podido demostrar a este tribunal que efectivamente para el ascenso al cargo de Abogado Ayudante, fue sometido a concurso, como establece la norma; lo que deja la pretendida solicitud de reintegración desprovista de prueba que determine la supuesta desvinculación arbitraria por parte de la Encargada de Recursos Humanos

del ministerio recurrido, acaecida supuestamente en fecha 04 de mayo del 2022, esto en razón de que, aporta el recurrente certificación no. 2748340, de fecha 26 de octubre del 2022, emitida por la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), en la que se hace constar, que ha cotizado por el Ministerio de Turismo al mes de octubre de 2022, evidencia de que aún está en la nómina del Ministerio de Turismo, pero con el salario que le corresponde como Auxiliar Administrativo II…" (sic).

13. Para una mejor comprensión del caso, esta Tercera Sala debe indicar que en su recurso contencioso administrativo, la parte recurrente solicitó la reposición en el cargo de abogado ayudante de la consultoría jurídica del Ministerio de Turismo, así como el pago de la diferencia de salarios dejados de percibir tras el dictado de la acción de personal núm. 2022-000787. Que de acuerdo con los hechos fijados por los jueces del fondo en el fallo criticado, el ahora recurrente - señor PER3 - fue incorporado a la carrera administrativa y designado en la posición de auxiliar administrativo II; luego fue colocado en el cargo de abogado ayudante de la consultoría jurídica del Ministerio de Turismo, posición en la cual percibía la suma de RD$60,000.00.

14. Continuando con el relato fáctico del caso, en la sentencia impugnada se subrayó que mediante acción de personal núm. 2022-000787 se produjo el retorno y reajuste salarial del señor PER3 para ocupar el

puesto en el que fue designado por carrera administrativa, como auxiliar administrativo II y devengar el sueldo de RD$34,000.00.

15. En ese sentido, del estudio de la sentencia impugnada se advierte que el hoy recurrente en casación estaba ocupando una posición dentro de la institución recurrida diferente a la que le correspondía por designación de funcionario de carrera administrativa. También se verifica que para ocupar la nueva posición no agotó ninguna fase de evaluación o de concurso; siendo estas las razones determinantes para que los jueces del fondo decidieran el rechazo del recurso contencioso administrativo que procuraba el mantenimiento en la nueva posición ocupada cuando la administración decidió retornarlo al puesto de carrera administrativa en el que figura designado el señor PER3

16. En cuanto al argumento de la parte recurrente, respecto de que los jueces del fondo incurrieron en una violación al precedente constitucional que establece: *Para este tribunal, la degradación laboral consiste en colocar en una posición inferior a una persona que ostenta un grado superior en una institución o empresa en la que se desempeña como empleado; ésta atenta contra el respeto a la dignidad humana (que es una función esencial en la que se fundamenta nuestra norma suprema y el Estado social y democrático de derecho en República Dominicana), más que la separación misma del servidor o empleado*[1], por

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01805
Recurrente: PER3
Recurrido: Ministerio de Turismo (Mitur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

lo que procede la casación de la sentencia que se impugna por ignorar una decisión que posee el carácter vinculante de aplicación obligatoria para los jueces del Poder Judicial.

17. Los argumentos promovidos por la recurrente en los medios que se analizan se sustentan en el hecho de que al retornar la institución hoy recurrida al señor PER3 a la posición que ocupaba cuando ingresó a la carrera administrativa, es decir auxiliar administrativo III, luego de ocupar la posición de abogada ayudante de la consultoría jurídica, los jueces vulneraron el precedente constitucional citado anteriormente.

18. En efecto, en la página número 20 de la referida sentencia, el Tribunal Constitucional dominicano reconoce que la acción de colocar a una persona en una posición inferior al grado que ostenta en una institución atenta contra el respeto y la dignidad humana, lo que constituye un precedente vinculante para esta jurisdicción. Sin embargo, el presente caso en modo alguno guarda relación con la degradación laboral, puesto que para que ésta se configure es necesario que el servidor público demuestre que ocupó una posición de forma permanente como consecuencia de haber concursado y superado las pruebas correspondientes, instrumentos de evaluación y la aprobación de los concursos necesarios; esto en vista de que los concursos son condición inherente a los empleados incorporados a la carrera administrativa para

optar por ascensos, tal y como lo contempla el artículo 3.1[2] de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, lo que no demostró ante los jueces del fondo la parte hoy recurrente.

19. Por otra parte, entre las disposiciones contenidas en el reglamento de reclutamiento y selección de personal de la Administración Pública, núm. 524-09, el artículo 5, numeral 1), dice que *para el movimiento de un servidor público a un cargo que corresponde a un grupo ocupacional de un nivel superior al que ocupa…tiene que someterse a un concurso interno.*

20. Por lo que, incluso la violación al precedente del Tribunal Constitucional dominicano no se configura porque el caso abordado por medio del presente fallo es diferente al que en su momento decidió esa alta Corte. En efecto, en la especie se trataba de un empleado de carrera administrativa que estaba desempeñando un puesto de mayor jerarquía sin que se evidencie que haya aprobado de manera previa las evaluaciones y concursos exigidos por la ley como requisito para su permanencia, mientras que en el precedente del Tribunal Constitucional que se menciona no se abordó dicha situación, sino más bien de empleados de carrera que fueron realmente degradados de los puestos de carrera que le correspondían legalmente. Por tanto, al decidir como lo hicieron los jueces del fondo no incurrieron en el vicio denunciado.

21. De hecho, esta Tercera Sala ha reiterado que no existe degradación cuando se retorna al puesto de carrera que le corresponde a un empleado que esté ocupando otro puesto de carrera administrativa jerárquicamente superior y para el cual no haya concursado o haya sido evaluado… *todo en vista de que ello es una condición obvia que se relaciona con la profesionalización de la administración pública para una mayor eficiencia en el suministro de los servicios públicos como principio de rango constitucional, así como la consagración de un sistema de carrera basado en el mérito y capacidad de los funcionarios públicos*[1].

22. El retorno de los funcionarios mencionados en el numeral anterior tampoco debe verse como una violación al debido proceso ya que se trata de puestos de trabajo que están siendo irregularmente desempeñados por empleados que en principio no está demostrado que tienen las aptitudes y conocimientos técnicos para ocupar dichos puestos[2]. De ahí que el retorno al puesto de carrera que les corresponde sea un acto de cumplimiento de la ley y de organización de la función pública para la eficiencia de la labor administrativa, en vista de que lo dicho hasta aquí pone en juego el principio básico de eficiencia de la administración previsto en el artículo 138 de la Constitución vigente, así como la disposición constitucional prevista en el

[1] SCJ, Tercera Sala. Sentencia núm. SCJ-TS-23-0188 de fecha 28 de febrero, 2023.
[2] Hay que recordar aquí que esta SCJ no está valorando este caso como si fuera un empleado de carrera que ocupó un puesto de confianza y fuera retornado al finalizar estas últimas funciones, sino como un empleado de carrera que estaba desempeñando otra función de carrera sin previamente haber agotado las evaluaciones y concursos exigidos por la ley.

numeral primero del mismo texto, que impone la creación de una ley que respete el acceso y ascenso en el empleo público sobre la base del mérito y capacidad de los candidatos.

23. Como se observa en el fallo impugnado, para otorgar visos de legalidad a la acción de personal del Ministerio de seguir las directrices de la Circular núm. 0009615 de fecha 9 de septiembre de 2020[3] emitida por él – evaluada por los jueces en la pág. 8 de la sentencia impugnada -, que disponía tanto el retorno como el reajuste de sueldo del señor PER3 el tribunal *a quo* señaló que el estudio de los documentos suministrados por las partes no evidenciaba que el hoy recurrente cumpliera con las evaluaciones o concursos para ascensos que indican las normas que rigen la materia para optar por un puesto de carrera de mayor jerarquía dentro de la carrera administrativa.

24. En ese tenor, debe indicarse que el artículo 45 del Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 41-08 establece: *El salario a que tiene derecho el funcionario o servidor público deberá ser asignado conforme a la escala salarial u otro mecanismo de compensación contenida en las disposiciones legales y reglamentarias, y en ningún caso podrá ser inferior al monto fijado a la misma.* Con

[3] Conforme con la Circular núm. 0009615 de fecha 9 de septiembre de 2020: *3. Cargos y salarios de los servidores de carrera. Los salarios están vinculados a los cargos, a sus funciones y a las competencias que se exigen para su desempeño, por lo tanto, una vez los servidores de carrera retornen a los cargos en los cuales poseen titularidad, devengaran de los mismos, no el salario del cargo de nivel superior*.

lo cual, con la restitución regular de la recurrente a la posición correspondiente a su designación en el régimen de carrera administrativa debía operar un reajuste salarial acorde con la titularidad del cargo y sus componentes económicos y sociales, así como las funciones que desempeñaba estipuladas en la escala salarial y estructura organizativa institucional.

25. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia evidencia que los jueces aplicaron de forma correcta su poder de apreciación y no se perfila una mala aplicación e interpretación de la norma legal o precedente constitucional, razón por la que procede rechazar el presente recurso de casación.

26. De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en este aspecto, *en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas*, lo que aplica en la especie.

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-01805
Recurrente: PER3
Recurrido: Ministerio de Turismo (Mitur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

FALLA:

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por PER5 contra la sentencia núm. 0030-03-2023-SSEN-00273 de fecha 26 de julio de 2023 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

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 secretario que figuran en la estampa.

vrp

[redacted]