PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE MAYO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0491

Sentencia impugnada:Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de junio de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Oficina Nacional de Defensa Pública (ONDP).

Abogados:Lic. Yovanny de Jesús Valenzuela y Licda. Marta Páez Cáceres.

PER1

Abogada:Licda. Marcela Tolentino López.

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico.

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 mayo de 2022, año 179° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la Oficina Nacional de Defensa Pública (ONDP), contra la sentencia núm. 0030-1647-2021-SSEN-00145, de fecha 30 de junio de 2021, dictada por la Octava Sala Liquidadora 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 30 de noviembre de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Yovanny de Jesús Valenzuela y Marta Páez Cáceres, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 con estudio profesional abierto en común en la consultoría jurídica de su representada Oficina Nacional de Defensa Pública (ONDP), órgano autónomo del sistema de justicia, RNC 430089362, ubicada en la ADD1 Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su director Rodolfo Valentín Santos Félix, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 del mismo domicilio de su representada.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 21 de diciembre de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por la Lcda. Marcela Tolentino López, dominicana, tenedora de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 con estudio profesional abierto en la ADD2 actuando como abogada constituida de PER2 dominicana, portadora de la cédula de identidad y electoral núm. CED5 domiciliada y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

3.Mediante dictamen de fecha 17 de marzo de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente recurso de casación.

4.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativo, en fecha 30 de marzo de 2022, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, juez que preside, Anselmo Alejandro Bello F. y Moisés A. Ferrer Landrón, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

5.En fecha 29 de enero de 2020, la Oficina Nacional de Defensa Pública (ONDP), notificó su desvinculación a PER2 quien, inconforme con la actuación administrativa por considerarla violatoria del debido proceso y el derecho de defensa, interpuso un recurso contencioso administrativo en nulidad de la desvinculación y, subsidiariamente, ordenar su modificación para que no figure alguna falta, además de solicitar el pago de la indemnización por despido injustificado, el pago de sus prestaciones laborales, el pago de los salarios dejados de percibir y una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, dictando la Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-1647-2021-SSEN-00145, de fecha 30 de junio de 2021, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA los medios de inadmisión solicitados por la OFICINA NACIONAL DE LA DEFENSA PUBLICA (ONDP), por los motivos dados en el cuerpo de la sentencia. SEGUNDO: Declara regular y válido en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo incoado por la señora PER2 contra la carta de desvinculación de fecha 29 de enero del año 2020, emitida por la OFICINA NACIONAL DE LA DEFENSA PUBLICA (ONDP), por cumplir con los requisitos necesarios y aplicables al efecto. TERCERO: ACOGE de manera parcial en cuanto al fondo, el indicado recurso por las razones establecidas en el cuerpo de la presente sentencia, en consecuencia, ANULA la carta de desvinculación de fecha

29 de enero del año 2020 y ORDENA su reincorporación al mismo puesto, así como el pago de los salarios dejados de percibir desde la fecha de la desvinculación de fecha 29 de enero del año 2020 hasta su reintegro, por los motivos expuestos en el cuerpo de la sentencia. CUARTO: ORDENA el pago de las vacaciones no disfrutadas, de conformidad con el acápite 4 del artículo 53 y artículo 55 de la Ley 41-08, equivalente a 30 días laborables de vacaciones del año 2020, más la proporción correspondiente hasta la ejecución de la sentencia; y el pago correspondiente al salario de navidad del año 2020, más la proporción correspondiente hasta la ejecución de la sentencia, por los motivos expuestos en el cuerpo de esta decisión. QUINTO: RECHAZA el pago de la indemnización del artículo 60 de la Ley 41-08 y la indemnización por un monto de un millón de pesos dominicanos con 00/100 (RD$1,000,000.00) por responsabilidad patrimonial del Estado y funcionaria por las razones dadas en el cuerpo de la sentencia. SEXTO: Ordena la comunicación de la presente decisión, vía secretaria general, a la parte recurrente la PER2 a la OFICINA NACIONAL DE LA DEFENSA PUBLICA (ONDP) y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, partes envueltas en el caso. SEPTIMO: DECLARA el presente proceso libre de costas. OCTAVO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

6.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Falta de motivación de la sentencia y contradicción de motivos. Segundo medio: Falta de base legal. Tercer medio: Desnaturalización de los hechos y el derecho” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

7.De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el 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 y el 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 Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

8.Para apuntalar su segundo medio de casación propuesto, el cual se examina en primer orden por resultar útil a la solución que se le dará al caso, la parte recurrente alega, en síntesis, que los jueces del fondo, al emitir su decisión, incurren en el vicio de falta de base legal, pues los motivos esgrimidos en la sentencia impugnada resultan vagos, imprecisos y equívocos, al no señalarse los elementos de juicio en los cuales el tribunal a quo ha fundamentado su apreciación; que la decisión atacada contiene 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 vulneración se invoca, existan en la causa o hayan sido violados, situación que impide a la corte de casación ejercer su control y decidir si la ley ha sido bien o mal aplicada, puesto que la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública le confiere potestad al director de la Oficina Nacional de Defensa Pública (ONDP) para desvincular a los servidores públicos bajo su dominio; sin embargo, el tribunal a quo aplicó de manera errónea la normativa jurídica, refiriéndose únicamente a la aplicación del artículo 87 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública.

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

"... 34. El principal punto de fricción en la especie es determinar si se agotó el debido procedimiento disciplinario para la desvinculación de la señora PER2 toda vez que la misma alega le fue violentado su derecho de defensa al imputarle la parte recurrida una falta de supervisión en su gestión y las dependencias a su cargo; a lo que no se refiere la parte recurrida en su escrito de defensa. 35. Que ante este alegato el tribunal analiza con rigor la carta de desvinculación y si bien es cierto, le atribuyen una falta de supervisión en su gestión e ineficacia respecto de su gestión, lo que a juicio de este tribunal constituye una falta de primer grado conforme el artículo 82.1, y su reincidencia constituye una falta de segundo grado, al tenor del texto del artículo 83.1, de la referida ley, que da lugar a suspensión no a destitución, motivos estos que le permiten razonar al tribunal en el sentido de que previo a la destitución debió ser amonestada de modo y manera la recurrente tuviera la oportunidad de enmendar el supuesto comportamiento descuidado, pues de lo cual solo existen imputaciones mas no elementos probatorios que demuestren lo contarlo. 36. Que aun cuando no se le haya imputado una falta, textualmente hablando, de las mencionadas en el artículo 84 de la referida ley, lo imputado y consignado en la carta de desvinculación no deja tener matiz de falta pues esto fue el motivo de la desvinculación, en adición a esto no existe evidencia de habérsele seguido un debido proceso disciplinario ya que la recurrente se encontraba inmersa en una causa de destitución como es la supuesta falta grave que se le endilgó para desvincularla. 37. Consecuencia de ello, se imponía a la Oficina Nacional de la Defensa Pública (ONDP) agotar todas las fases establecidas en el artículo 87 de la Ley 41-08 establece: "" 45. Respecto a la solicitud de nulidad de la carta de desvinculación de fecha 29 de enero del año 2020 por la parte recurrente, entiende este tribunal que procede toda vez que no le fue seguido el debido proceso de ley y se le violentó el derecho de defensa a la señora PER2 ya que en el acto se da como motivo de la desvinculación una falta sin habérsele seguido el debido proceso explicado previamente y siendo esto contradictorio con la certificación de fecha 7 de febrero del año 2020, emitida por la encargada de recursos humanos de la Oficina Nacional de Defensa Publica, en la cual se hace constar que no se encuentran en los archivos ninguna notificación de medida disciplinaria a nombre de la recurrente, motivos para entender que la misma fue sorprendida con una desvinculación sin antes haber sido escuchada y mucho más irregular aun el hecho de haberle consignado una falta en dicho oficio; por lo que este tribunal ordena el pago de los salarios dejados de percibir desde la desvinculación hasta la ejecución de la sentencia y la reincorporación a su mismo puesto. Sobre la solicitud de indemnización en virtud del artículo 60 de la Ley 41-08 46. La señora PER3 solicitó le sea dada la indemnización establecida en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08, por los años de servicios dentro de la administración pública, equivalente a un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, por los años de labores que ha tenido dentro de la Administración Pública, dicho artículo dispone lo siguiente: "". 47. Al ordenarse el reintegro al puesto de trabajo de la señora PER3 no procede el pago de la indemnización requerida, en consecuencia, se rechaza dicho pedimento ..." (sic).

10.La Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, en su artículo 18 dispone lo siguiente: Por la naturaleza de su relación de empleo, los servidores públicos al servicio de los órganos y entidades de la administración pública se clasifican en: 1. Funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción; 2. Funcionarios o servidores públicos de carrera; 3. Funcionarios o servidores públicos de estatuto simplificado; 4. Empleados temporales.

11.La norma antes citada dispone la clasificación de los servidores públicos con el propósito de regular los regímenes de derechos y deberes correspondientes a cada tipo de empleado público de acuerdo con las funciones que desempeñan en las instituciones del Estado, es decir, las disposiciones relativas a las condiciones

de trabajo, derechos generales, individuales y colectivos, así como derechos especiales de los funcionarios públicos de carrera instituidos en la ley y con ello determinar el tipo de procedimiento a seguir, en caso de que se vean inmersos en situaciones que den lugar a la aplicación de sanciones administrativas o su desvinculación, lo que influye en el control de legalidad que debe ejercer el juzgador sobre la actuación de la administración en sus relaciones con los servidores públicos.

12.Esta Tercera Sala, luego de analizar la sentencia impugnada, pudo corroborar que los jueces del fondo analizaron y decidieron el asunto sin siquiera determinar la naturaleza de la relación de empleo de la servidora pública con la Oficina Nacional de Defensa Pública (ONDP), ya que con la determinación de su estatus, podría cambiar la decisión a que se arribó, puesto que se verifica que fueron concedidos derechos especiales como si se tratase de una empleada de carrera, máxime cuando se constata que la señora PER2
fundamentó sus pretensiones en derechos especiales que posee esa clasificación de funcionarios públicos, así como la indemnización contenida en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, instituida de manera exclusiva para empleados de estatuto simplificado.

13.En concordancia con lo antes señalado, no se observa que los jueces del fondo hayan procedido a ponderar una cuestión que resultaba fundamental, al momento de ejercer el control de legalidad de la actuación de la administración, todo ello sin olvidar que, si bien la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, otorga facultades disciplinarias a la administración pública, estas facultades se encuentran limitadas por el derecho fundamental al debido proceso administrativo que establece el artículo 69 numeral 10) de la Constitución dominicana, el cual regula los poderes del Estado con el objetivo de proteger de manera eficaz los derechos de las personas, quedando en manos de los jueces del poder judicial el control de la legalidad de todas las actuaciones realizadas por la administración actuante al tenor del artículo 139 de la Carta Magna.

14.De lo anterior se desprende el hecho de que los jueces del fondo incurrieron en los vicios denunciados por la parte recurrente, quedando configurada la falta de base legal, ya que no motivaron suficientemente su decisión respecto de la categoría de servidor público que corresponde en la especie, en consecuencia, esta Tercera Sala procede a casar con envío la sentencia impugnada.

15.De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia que ha sido objeto de casación.

16.La Ley núm. 1494-47 que Instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone en su artículo 60, párrafo III, 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; artículo que además en el párrafo V indica que en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay 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 y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1647-2021-SSEN-00145, de fecha 30 de junio de 2021, dictada por la Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Segunda 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, que la sentencia que antecede fue dada y firmada por los jueces que figuran en ella, en la fecha arriba indicada.

www.poderjudici