PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE MARZO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0193

Sentencia impugnada:Quinta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, del 7 de junio de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogados:Licdos. Ariel Lockward Céspedes y Félix Rosario Labrada.

Recurrido:Contraloría General de la República.

Abogados:Licdos. Saldi Suero Martínez, Zacaría Martínez Arno y Jimmy Bonila Hidalgo.

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 marzo 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 PER2 contra la sentencia núm. 030-1643-2021-SSEN-00186, de fecha 7 de junio de 2021, dictada por la Quinta 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 23 de agosto de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Ariel Lockward Céspedes y Félix Rosario Labrada, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y O1 con estudio profesional abierto en común en la ADD1 actuando como abogados constituidos de PER2 dominicana, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 domiciliada y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 26 de octubre de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y el Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Saldi Suero Martínez, Zacaría Martínez Arno y Jimmy Bonila Hidalgo, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED3 CED4 y CED5 con estudio profesional abierto en común en la consultoría jurídica de su representada Contraloría General de la República, institución del Estado, organizada y creada de acuerdo con la Ley núm. 10-07, con domicilio en la ADD2 representada por el contralor general Catalino Correa Hiciano, del mismo domicilio de su representada.

3.Mediante dictamen de fecha 13 de enero de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

4.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativo, en fecha 2 de febrero de 2022, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

5.Mediante acción de personal de fecha 4 de septiembre de 2020, notificada en fecha 8 de septiembre de 2020, la Contraloría General de la República Dominicana retornó a su posición, como analista en la Dirección de Desarrollo Normativo, a PER2 -incorporada a la carrera administrativa en fecha 29 de octubre de 1999- designada en fecha 25 de septiembre de 2006, como directora de revisión y control de calidad.

6.No conforme con la actuación institucional, en fecha 16 de septiembre de 2020, PER2 reclamó administrativamente ante la Contraloría General de la República Dominicana, siendo rechazado el recurso de reconsideración mediante resolución núm. 07-2020, de fecha 13 de octubre de 2020 y ratificada la acción de personal de fecha 4 de septiembre de 2020, razón por la cual interpuso un recurso contencioso administrativo, en procura de que sean restablecidos, tanto el cargo que desempeñaba como el salario devengado, así como el pago de una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, dictando la Quinta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-1643-2021-SSEN-00186, de fecha 7 de junio de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo depositado en fecha 20 de noviembre de 2020, por la señora PER2 contra acción de personal de fecha 04 de septiembre de 2020 y la Resolución de Reconsideración núm. 07-2020 de fecha 13 de

octubre de 2020, dictada por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, por cumplir con las leyes aplicables a la materia. SEGUNDO: RECHAZA, en cuanto al fondo, el indicado recurso en todas sus partes, en consecuencia, confirma la acción de personal de fecha 04 de septiembre de 2020 y la Resolución de Reconsideración núm. 07-2020 de fecha 13 de octubre de 2020, dictada por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA, 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 litis en el presente proceso, así como al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO, a los fines procedentes. 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: Falsa interpretación de la ley, de los hechos y los documentos de la causa. Errónea valoración e interpretación de la prueba. Segundo medio: Violación de un precedente vinculante al desconocer una decisión del Tribunal Constitucional. Tercer medio: Falta de respuesta a conclusiones y variación del criterio del tribunal sin motivos establecidos” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

8.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.

9.Para apuntalar su primer medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en síntesis, que los jueces del fondo realizaron una errónea interpretación de los artículos 21 y 22 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, al pretender establecer que el cargo de directora desempeñado por la recurrente corresponde a un cargo de confianza, puesto que, de acuerdo con el artículo 1 de la resolución núm. 2-2010, que aprueba el Manual de Cargos de la Contraloría General de la República, sus funciones corresponden al grupo ocupacional V, es decir, al nivel de dirección y supervisión, por lo que no puede ser considerada como una servidora que ocupa un cargo de confianza.

10.Continúa argumentando la parte recurrente que, a pesar de haberse establecido en la sentencia impugnada como punto no controvertido el hecho de que PER2 fue designada como directora de revisión y control de calidad desde el día 25 de septiembre de 2006, el tribunal a quo no lo tomó en cuenta al momento de emitir su decisión para perjudicar y degradar de su función a la servidora pública, fundamentando los jueces del fondo su decisión en la aplicación retroactiva del artículo 73 del Reglamento de Evaluación del Desempeño y Promoción de los Servidores y Funcionarios de la Administración Pública núm. 525-09, que dispone que los concursos son el único mecanismo para alcanzar un ascenso dentro de la carrera, para así anular una designación ya efectiva por parte de la administración y consumada en beneficio de la parte recurrente.

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

“26. Que si bien la recurrente en sus conclusiones solicita ser reestablecida en las funciones de Directora, no menos cierto es que la Ley de Función Pública en su artículo 3 numeral 5, le confiere facultades a la administración para realizar movimientos en caso de que sea necesario, estatuyendo lo siguiente: “Flexibilidad organizacional: Potestad reconocida del Estado empleador de variar las condiciones de trabajo por interés institucional;” 30. Que este Colegiado pudo comprobar mediante la verificación de la glosa procesal del expediente, que la señora PER2 es una empleada de carrera, pero al mismo tiempo es importante advertir que la posición de Directora, se encuentra contemplada dentro del grupo ocupacional de confianza y no se ha demostrado que hayan sido asumidas en virtud de un concurso. Que la Ley de Función Pública autoriza a la parte empleadora mover a los empleados hacia puestos de confianza, sin que implique necesariamente que las referidas funciones tengan carácter permanente. En ese sentido, este Tribunal entiende que no se ha producido en este caso una degradación como tal, sino mas bien que la institución en ejercicio de sus facultades procedió mediante el debido proceso, ubicándola en su posición anterior con las condiciones propias de dicha función, garantizando de esa forma la protección que otorga la ley a los empleados de carrera de la estabilidad en el empleo” (sic).

12.En el contexto del caso que nos ocupa, resulta imperioso remitirnos a contenido de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, que 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.

13.La precitada norma legal establece en el artículo 20, que los cargos de alto nivel son los siguientes: 3. Directores Nacionales y Generales y Subdirectores; mientras que el artículo 21 indica que los cargos de confianza son los de secretarios, ayudantes, asesores y asistentes de alta confianza de las máximas autoridades ejecutivas del sector público, salvo aquellos cuya forma de designación esté prevista por ley Párrafo II.- El personal de confianza será libremente nombrado y removido, cumpliendo meramente los requisitos generales de ingreso a la función pública, a propuesta de la autoridad a la que presten su servicio

14.De igual manera, dispone la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, en su artículo 22 que los funcionarios públicos de carrera que sean nombrados en cargos de alto nivel o de confianza volverán a su cargo de origen cuando sean removidos. Asimismo, el tiempo desempeñado en cargos de alto nivel o de confianza se computará a los fines de su antigüedad en la carrera administrativa.

15.Esta Tercera Sala, tras verificar la decisión atacada, ha constatado que los jueces del fondo incurrieron en una errónea interpretación de la ley al indicar que la servidora pública no demostró que sus funciones hayan sido asumidas en virtud de un concurso y a la vez consignar que pertenece al grupo ocupacional de confianza (párrafo 30, pág. 11). Ello 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 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, mientras que los empleados de confianza no resultan acreedores de los derechos propios del personal de carrera y son designados directamente por las máximas autoridades ejecutivas del sector público, con excepción de aquellos cuya forma de designación esté prevista por la ley.

16.De lo dicho anteriormente se advierte una confusión en torno al concepto de empleados de confianza, que es

el utilizado por los jueces del fondo como argumento para el rechazo de la demanda original interpuesta por la hoy recurrente, ya que refieren dichos magistrados que ese tipo de empleado debe aprobar un concurso previo a su designación, lo cual constituye el vicio de transgresión de los textos señalados en este medio, por lo que procede a casar con envío la sentencia impugnada.

17.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, el cual expresa que 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.

18.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. 030-1643-2021-SSEN-00186, de fecha 7 de junio de 2021, dictada por la Quinta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Tercera 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 ha sido dada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.

www.poderjudici