PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE AGOSTO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0816

Sentencia impugnada:Quinta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, del 19 de julio de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Dirección General de Comunicación (Dicom).

Abogados:Lic. Ricardo González Hernández y Licda. Yemeli Pamela Santos García.

PER1

Abogados:Licdos. Willy Melvin Castillo Morel, Domingo Luna Arias y Luis Rafael Regalado Reyes.

Juez ponente:Mag. Rafael Vásquez Goico.

Decisión: Rechaza

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 R. Herrera Carbuccia, presidente en funciones, Moisés A. Ferrer Landrón 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 agosto de 2022, año 179° de la Independencia y año 160° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la Dirección General de Comunicación (Dicom), contra la sentencia núm. 030-1643-2020-SSEN-00272, de fecha 19 de julio 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 27 de agosto de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Ricardo González Hernández y Yemeli Pamela Santos García, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 con estudio profesional abierto en común en la consultoría jurídica de su representada Dirección General de Comunicaciones (Dicom), organismo estatal instituido mediante decreto núm. 490-12 de fecha 21 de agosto de 2012, RNC. 4-30-12454-2, con domicilio principal en la ADD1 Santo Domingo, Distrito Nacional, debidamente representada por su directora PER2 dominicana, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED3

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 6 de abril de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Willy Melvin Castillo Morel, Domingo Luna Arias y Luis Rafael Regalado Reyes, dominicanos, poseedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED4 CED5 y CED6 con estudio profesional abierto en común en la ADD2 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de PER3 dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED7 domiciliado en la ADD3 municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo.

3.Mediante dictamen de fecha 1 de junio 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 administrativas, en fecha 29 de junio de 2022, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

5.Los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz y Anselmo Alejandro Bello F., no firman la presente decisión, por haberse deliberado y fallado durante su período de vacaciones.

6.Esta sentencia ha sido adoptada a unanimidad y en estos casos el artículo 6 de la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, permite que la Sala válidamente se integre con tres de sus miembros, quienes figuran firmando la presente decisión.

II. Antecedentes

7.Mediante comunicación de fecha 28 de agosto de 2020, PER3 fue desvinculado de su posición como monitor de redes sociales en la Dirección General de Comunicaciones (Dicom).

8.No conforme con la actuación administrativa, interpuso un recurso contencioso administrativo procurando el pago valores por concepto de indemnización prevista en el artículo 60 de la Ley 41-08, sobre Función Pública, vacaciones, salario de Navidad, dictando la Quinta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-1643-2020-SSEN-00272, de fecha 19 de julio 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 interpuesto en fecha 11 de octubre de 2020 por el señor PER3 contra LA DIRECCIÒN GENERAL DE COMUNICACIONES (DICOM), por cumplir con las leyes aplicables a la materia. SEGUNDO: ACOGE, en cuanto al fondo, el presente Recurso Contencioso Administrativo, en consecuencia, ORDENA al LA DIRECCIÒN GENERAL DE COMUNICACIONES (DICOM), pagar a favor del recurrente, el señor PER3 los valores siguientes: RD$ 360,000.00, por concepto de indemnización prevista en el artículo 60; RD$30,000.00, por concepto de salario de navidad y RD$83,064.14, por concepto de vacaciones, para un total de cuatrocientos setenta y tres mil, sesenta y cuatro con catorce centavos, pesos dominicanos RD$473,064.14, todo calculado en base al tiempo laborado en la institución y el salario devengado, conforme los motivos indicados en el cuerpo de la presente decisión. TERCERO: DECLARA el presente proceso libre de costas. CUARTO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes en lítis y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. QUINTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medio de casación

9.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: “Único medio: Falsa y errónea aplicación de la ley. Falta de ponderación de las pruebas documentales” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

10.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.

11.El único medio de casación propuesto por la parte recurrente expone violaciones distintas en su configuración y solución, razón por la cual son examinadas por aspectos, para mantener la coherencia de la sentencia.

12.Para apuntalar dos de los aspectos del medio de casación propuesto, los cuales se examinan de forma reunida por su estrecha vinculación y resultar útil a la mejor solución que se le dará al caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo incurrió en una falsa y errónea aplicación de la ley al ordenar una indemnización que el Ministerio de Administración Pública ha dicho que no le corresponde al servidor público por pertenecer a un grupo ocupacional incompatible con la misma; que si los jueces del fondo verifican el status profesional del PER3 quien es licenciado en contabilidad, por vía de consecuencia hubiesen razonado que pertenecía al gripo ocupacional IV, Profesionales, sin embargo ocupaba una posición dentro del grupo ocupacional III, Técnicos.

13.Sostiene también que al momento de desvincular al servidor público, la Dirección de Comunicaciones

(Dicom) realizó el cálculo de valores por concepto de vacaciones no disfrutadas y lo cual fue aprobado por el Ministerio de Administración Pública en fecha 19 de octubre de 2020

14.El tribunal a quo resaltó, como argumento sostenido por la parte hoy recurrente a los fines de controvertir los alegatos de la parte hoy recurrida, los motivos que se transcriben a continuación:

La recurrida, LA DIRECCIÒN GENERAL DE COMUNICACIONES (DICOM), sostiene sea rechazado el fondo del presente Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por el señor PER4 por improcedente, mal fundado y carente de base legal; ya que la recurrida, ha pagado al hoy recurrente, la suma de RD$83,064.14, equivalente a 40 días de vacaciones no disfrutadas, de conformidad con lo establecido en los artículos 53 y 55 de la Ley 41-08. Que dicho monto en principio fue calculado por ellos, pero luego es aprobado por el Ministerio de Administración Pública, órgano rector de todo el sistema de función pública. De lo anterior se desprende que no es el DICOM quien determina que se le debe pagar a cada empleado sino el MAP, en el curso de sus atribuciones legales. Si el tribunal tiene a bien verificar la hoja de vida el accionante podrá comprobar que el mismo es licenciado en contabilidad, es decir que, según la clasificación del Ministerio de Administración Pública, el hoy recurrente debería ser parte del grupo ocupacional IV, sin embargo, ocupaba una posición dentro del grupo ocupacional III, técnico. En consecuencia, el reclamo principal del recurrente, que es la indemnización económica establecida en el artículo 60, debe ser rechazada, toda vez que no estaba dentro de los servidores públicos de estatuto simplificado, y tampoco al momento de entrada en vigencia de la Ley 41-08 de función pública, ocupaba un cargo de carrera que, a la fecha de su desvinculación, debió haber sido previamente incorporado. No obstante, en consonancia con el debido proceso, si el hoy recurrente considera que la clasificación de su puesto, y el cálculo valido y aprobado por el órgano rector, Ministerio de Administración Pública, no es correcto, esta puede accionar en contra de dicho órganoc (sic).

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

eEn cuanto a la indemnización prevista en el artículo 60 de la Ley 41-08. 11. El señor PER3 reclama el pago de las indemnizaciones contempladas en el artículo 60 de la Ley 41-08, equivalente al tiempo laborado de siete (07) años, siete (07) meses y veintisietes (27) días, así como la proporción del salario de navidad, más cuarenta (40) días de vacaciones no disfrutadas. 12. Que LA DIRECCIÒN GENERAL DE COMUNICACIONES (DICOM), ha solicitado su rechazo en atención a que al desvincular de su cargo a señor PER5 lo hizo al amparo de las disposiciones del artículo 94 de la ley 41-08, sin embargo, tal y como se ha indicado en parte anterior de la presente sentencia, el cargo ocupado por el recurrente era de Monitor del Departamento de Comunicaciones de la institución, el cual no se encuentra dentro de la clasificación ofrecida por la ley 41-082 , para los empleados de libre nombramiento y remoción y además porque es un servidor público del cual no se ha acreditado prueba de su incorporación a la carrera administrativa, por tanto puede ser removido en cualquier momento del puesto ocupado de acuerdo a lo dispuesto por el párrafo único del artículo 24, de la Ley 41-083, siempre y cuando no se le impute falta de tercer grado, como ha ocurrido en la especie. 13. La Ley 41-08, establece diversas categorías de servidores públicos de acuerdo a la naturaleza del servicio prestado, clasificación que se encuentra consagrada en el artículo 18 de la Ley 41-08. En la especie no existe constancia de que el recurrente se encuentre en la categoría de servidor público de carrera y por ende beneficiado con la estabilidad que dicha condición le garantiza. Que si bien las funciones que realizaba en recurrente pudiere tener la categoría de carrera, al no haber sido incorporado y existir un vacío normativo respecto a la indemnización que debiera corresponderle al haber sido desvinculado sin haber cometido falta alguna, este colegiado dará al señor

PER6 el tratamiento de servidor público de estatuto simplificado. Rechazando de este modo el pedimento de la parte recurrida, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de esta decisión. 14.En sintonía con lo anterior de la glosa que forma este expediente, esta sala ha advertido que el señor PER3 trabajó para la DIRECCIÒN GENERAL DE COMUNICACIONES (DICOM), por el tiempo de siete años, siete meses, tres semanas y 6 días, devengando un salario mensual de RD$45,000.00, conforme certificación emitida por PER7 Encargada de la División de Recursos Humanos, de LA DIRECCIÒN GENERAL DE COMUNICACIONES (DICOM), en esas atenciones este tribunal estima pertinente acoger en este aspecto el recurso intervenido, disponiendo el pago de la referida indemnización equivalente a un sueldo por cada año de servicio prestadoE (sic).

16.La administración pública sostuvo ante los jueces del fondo que el servidor público en cuestión, al tenor de la Resolución núm. 99/2019, quedó categorizado dentro del grupo vocacional III de empleados temporeros, correspondiéndole en consecuencia una categoría que implica la ausencia de derechos para reclamar la indemnización dispuesta para los empleados de estatuto simplificado.

17.Aquí es menester resaltar que el artículo 8 numeral 5 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, indica que corresponde a la Secretaría de Estado de Administración Pública, las atribuciones siguientes: (...) Emitir, con carácter obligatorio y vinculante, dictámenes interpretativos sobre la aplicación de la presente ley y sus respectivos reglamentos.

18. Esta jurisdicción ha sentado como criterio, mediante sentencia núm. 033-2020-SSEN-00398, de fecha 3 de julio de 2020 que De una interpretación correcta del referido texto de ley se desprende que la vinculatoriedad de los dictámenes del Ministerio de Administración Pública, en lo que respecta a la aplicación concreta e individual de la ley de función pública a los casos particulares, procede únicamente con relación a las distintas administraciones públicas y no con respecto a los servidores públicos que consideren que sus derechos han sido violentados por el ente u órgano público a quienes prestan o prestaron servicios. En efecto, los principios de unidad, lealtad y de coordinación y cooperación, establecidos para la administración pública en el artículo 12 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública impiden distintas orientaciones e incoherencias dentro la función administrativa en un asunto tan delicado como lo es la aplicación del derecho, ya que, con ello se afecta profundamente el derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley de acuerdo a las disposiciones del artículo 39 de la Constitución dominicana.

19. Sin embargo, no se puede, por vía de la vinculatoriedad de los dictámenes del Ministerio de Administración Pública, anular el derecho que tienen los particulares, en este caso, los empleados públicos de hacer valer un derecho o el reconocimiento de sus pretensiones legítimas que entendían violadas y apoderar con ese objeto a los tribunales del orden de lo judicial como garantía del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, reconocido por el artículo 69 de la Constitución dominicana.

20.En el caso que nos ocupa, a pesar de que el Ministerio de Administración Pública ha emitido distintas resoluciones acerca de la clasificación de los servidores y el cálculo de beneficios laborales correspondiente a los servidores públicos, al considerar el servidor público PER3 sus derechos vulnerados acudió ante la vía jurisdiccional impugnando el acto administrativo contentivo de su desvinculación y el reconocimiento por parte de la administración de los derechos económicos que le correspondían.

21. Sin embargo, el estudio de la sentencia revela que la parte hoy recurrente: a) no aportó ante los jueces del

fondo ningún medio de prueba que demostrara sus argumentos; y b) más aún, no resultó un aspecto controvertido entre las partes el tiempo que sostuvo la hoy parte recurrida en el desempeño de sus labores.

22.En consonancia con lo anterior, entiende esta Tercera Sala que los jueces del fondo, al ejercer el tribunal a quo el control de legalidad contra el acto atacado, para el que se encuentra facultado de conformidad con el artículo 139 de la Constitución y decidir que el servidor público le corresponde, además de las vacaciones y el salario número 13, la indemnización contenida en el artículo 60, no han cometido violación alguna al ordenamiento jurídico, sin que pueda ser considerado el control de legalidad ejercido como una desnaturalización de los hechos y documentos de la causa o haber emitido una decisión carente de base legal, puesto que, si bien el Ministerio de Administración Pública puede interpretar las disposiciones previstas por el legislador en la ley, el juez se encuentra en la obligación de revisar si dicha interpretación se ciñe a la norma, tal y como ocurrió en el caso que nos ocupa, razones por las cuales se rechazan los aspectos analizados.

23.Del estudio del recurso que nos ocupa, resulta evidente que el tribunal a quo, luego de comprobar que la hoy parte recurrida laboró para la Dirección General de Comunicaciones (Dicom), como Monitor de redes sociales por espacio de 7 años y 7 meses, determinó que, por las funciones que desempeñaba y el tiempo de labores, le correspondía la categoría de empleada de estatuto simplificado. Que al proceder de esa manera no incurrió en una errónea interpretación de la ley, puesto que al hacerlo interpretó la norma en el sentido más favorable al servidor público, quien es titular del derecho fundamental al trabajo en el caso que se examina. En consecuencia, procede el rechazo de los aspectos que se examinan.

24. Por otro lado, respecto a la alegada falta de ponderación de documentos aportados, la parte recurrente alega, en esencia, que realizó los pagos correspondiente de los derechos económicos (vacaciones y salario de Navidad) y a fines de demostrar el cumplimiento de la obligación aportó la hoja de cálculo elaborada por el MAP, firmada y sellada por la Contraloría General de la República, lo cual debió ser tomado como aval de que el pago fue procesado, sin embargo el tribunal a quo, concluyó condenando al pago de esos valores con lo que resulta evidente que no ponderaron las pruebas documentales aportadas al proceso.

25.En cuanto a la solicitud de pago de vacaciones y salario de Navidad, los jueces del fondo, fundamentaron su decisión en lo siguiente:

,El artículo 53, Ley 41-08, Función Pública establece: ELos servidores públicos de la administración del Estado tienen derecho, después de un trabajo continuo de un (1) año, al disfrute de vacaciones anuales remuneradas, de conformidad con lo siguiente: 1. Durante un mínimo de un (1) año y hasta un máximo de cinco (5) años, tendrán derecho a quince (15) días laborables de vacaciones, dentro del año calendario correspondiente; 2. Los servidores públicos que hayan trabajado más de cinco (5) años y hasta diez (10) años tendrán derecho a veinte (20) días laborables de vacaciones; 3. Los servidores que hayan laborado más de diez (10) años y hasta quince (15) años tendrán derecho a veinticinco (25) días laborables de vacaciones; 4. Los empleados y funcionarios que hayan trabajado más de quince (15) años tendrán derecho a treinta (30) días laborables de vacacionesL. 16. Los empleados y funcionarios de los órganos de la administración del Estado que hayan servido un mínimo de seis (6) meses dentro del año calendario correspondiente, tendrán derecho a recibir el pago de sus vacaciones, en caso de ser desvinculados del servicio, en la proporción que les corresponda. 17. Mientras que el artículo 58 numeral 4 de la ley 41-08, reconoce a favor de los servidores públicos el derecho a recibir el salario número 13, equivalente a la duodécima parte de los salarios de un año, cuando el servidor público haya laborado un mínimo de tres meses en el año calendario reclamado, en la especie, el señor PER8

fue desvinculado mediante comunicación de fecha28/08/2020. 18. En ese orden de ideas, en relación a la solicitud de pago de las vacaciones y salario de navidad que hace el recurrente señor PER5 LA DIRECCIÒN GENERAL DE COMUNICACIONES (DICOM), ha solicitado su rechazo, ya que si bien es cierto que figura en el expediente el cálculo de las vacaciones, sin embargo, no ha aportado la prueba de que efectivamente se haya realizado el pago de dicho concepto y que por tanto se liberó de la obligación a su cargo de pagar los derechos adquiridos del recurrente, conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 53 y 55 y 58.4 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, por ende, en aplicación del principio legal contenido en el artículo 1315 del Código Civil, procede acoger en estos aspectos el recurso contencioso administrativo de que se trata, en los términos que se harán constar en la parte dispositiva de la presente decisión, conforme la hoja de cálculo de beneficios laborales emitida por el Ministerio de Administración Pública (MAP), de fecha 25 de noviembre de 2020" (sic).

26.El análisis de la sentencia permite a esta Tercera Sala verificar que los jueces del fondo, fundamentados en el amplio poder de apreciación de las pruebas de que están investidos en esta materia, al momento de analizar la pertinencia del reclamo presentado por PER3 respecto del pago de los derechos económicos antes citados analizó el documento denominado "cálculo de vacaciones" que no constituyó medio de prueba suficiente para demostrar que efectivamente se haya realizado ese pago conforme las disposiciones contenidas en los artículos 53 y 55 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública. En consecuencia, es evidente que distinto a lo sostenido por la parte hoy recurrente, los jueces del fondo procedieron analizar las pruebas aportadas, por lo que procede rechazar este aspecto del medio analizado.

27. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal a quo hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos del caso, exponiendo motivos suficientes y congruentes, que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que el fallo impugnado no incurre en los vicios denunciados por la parte recurrente en los argumentos examinados, por lo que rechaza el presente recurso de casación.

28.De acuerdo con lo que establece el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en ese aspecto, 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: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por la Dirección General de Comunicaciones (Dicom), contra la sentencia núm. 030-1643-2020-SSEN-00272, de fecha 19 de julio de 2021, dictada por la Quinta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico.

César José García Lucas, secretario general de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICO que la sentencia que antecede ha sido dictada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.

César José García Lucas, Secretario General .

www.poderjudici