PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 25 DE FEBRERO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0047

Sentencia impugnada:Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 29 de enero de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Mescyt).

Abogados:Licda. Marilus Blanco de los Santos y Lic. José María de Jesús Guzmán Bodden.

Recurrida: [redacted] PER1

Abogado:Lic. Édgar E. Mora Mejía.

Juez ponente:Mag. Rafael Vásquez Goico.

Decisión: Casa

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, fecha 25 de febrero de 2022, año 178° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCYT), contra la sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-00045, de fecha 29 de enero de 2021, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites de los recursos

El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 14 de abril de 2021, en el Centro de Servicio Presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Marilus Blanco de los Santos y José María de Jesús Guzmán Bodden, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electorales núms. CED1 y CED2 con estudio profesional abierto en común en la consultoría Jurídica de su representado, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCYT), amparada en la Ley núm. 139-01, con su asiento legal en la ADD1 O1 O2 RNC 401505657, representada por su ministro PER2 dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 27 de abril de 2021, en el Centro de Servicio Presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Lcdo. Édgar E. Mora Mejía, dominicano, poseedor de la cédula de identidad y electoral núm. O3 O4 con estudio profesional abierto en la ADD2 O1 O2 actuando como abogado constituido de PER3 dominicana, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 domiciliada y residente en la ADD3 de ADD4 LOC1 ADD5 LOC2 LOC1

Mediante dictamen de fecha 16 de septiembre de 2021, suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente recurso de casación.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 13 de octubre de 2021, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, juez que preside, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

Sustentada en una desvinculación contraria a derecho, la señora PER3 interpuso un recurso Contencioso-Administrativo en reintegro laboral y cobro de salarios dejados de percibir contra el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCYT), dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-00045, de fecha 29 de enero de 2021, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por la señora, PER3 en fecha 10 de septiembre del año 2019, contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (MESCYT), por haber sido incoado de acuerdo a las disposiciones que rigen la materia. SEGUNDO: ACOGE, en cuanto al fondo, el indicado recurso, por lo que, revoca el acto administrativo emitido por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (MESCYT) en fecha 26/04/2019, en consecuencia, ordena a dicho Ministerio, el reintegro de la señora, PER3 al puesto que ocupaba al momento de ser desvinculada de la institución, en virtud de que no se

cumplió con lo establecido en el artículo 87 y siguientes de la Ley 41-08 sobre Función Pública del 16 del mes de enero del año dos mil ocho (2008), referente al debido proceso disciplinario; disponiendo además el pago de los salarios dejados de percibir, hasta la fecha de su reintegro. TERCERO: DECLARA el presente proceso libre de costas. CUARTO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas en el proceso y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. QUINTO: Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "Primer medio: Violaciones a la tutela judicial y debido proceso, artículos 68 y 69 de la Constitución de la República Dominicana. Segundo medio: Desnaturalización de los hechos, documentos, pedimentos y conclusiones. Tercer medio: Insuficiencia de motivos, falta de base legal, motivación, ponderación de los elementos de pruebas. Cuarto medio: Falta de valoración de los medios de pruebas y al debido proceso" (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

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.

Para apuntalar su primer y segundo medios de casación, los cuales se reúnen por su estrecha vinculación, 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. En ese sentido, en el primer aspecto del primer y segundo medios propuestos, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo violentó la tutela judicial efectiva y el debido proceso al no analizar las múltiples violaciones cometidas por la recurrida durante el proceso de reclamación de sus derechos toda vez que el recurso de reconsideración fue interpuesto en el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Conescyt), cuando lo correcto era por ante el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, de conformidad con lo previsto en el artículo 39 de la Ley núm. 139-01, situación que no fue analizada y ponderada por el tribunal a quo lo que constituye una violación al debido proceso.

En ese mismo orden, continua alegando la parte recurrente, que los jueces del fondo violentaron el principio de valoración de las pruebas y su desnaturalizaron, al obviar que el recurso de reconsideración debía interponerse por ante la dirección de recursos humanos del Ministerio de Educación Superior y Ciencia y Tecnología, por lo que dicho recurso deviene en inadmisible por violentar las disposiciones del artículo 73 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública y su reglamento, además porque no fue depositado dentro del plazo de los 15 días francos.

Que además la parte recurrente alega, que el juez a quo incurrió en desnaturalización de los hechos al no examinar el objeto principal de su apoderamiento, como es el caso de los recursos de reconsideración y

jerárquico, conforme lo prevén los artículos 73 y 74 de la Ley 41-08 sobre Función Pública.

Del análisis de la sentencia impugnada, esta Tercera de la Suprema Corte de Justicia advierte, que la parte hoy recurrente alega unas supuestas violaciones cometidas por la parte hoy recurrida durante el apoderamiento de los recursos en sede; sin embargo, al analizar el fallo cuestionado, se corrobora, que estos planteamientos no fueron expuestos por ante el tribunal a quo, situación que imposibilita su ponderación. En consecuencia, esta corte de casación debe considerarlo como un medio nuevo, siendo criterio constante y reiterado que el medio casacional será considerado como nuevo siempre y cuando no haya sido objeto de conclusiones regulares por ante los jueces de apelación.

Por tanto, entre los requisitos establecidos por la doctrina jurisprudencial se encuentra que el medio de casación, para ser ponderado, debe encontrarse exento de novedad, lo que implica, que debió plantearse ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, pues de lo contrario estaríamos en presencia de un medio nuevo en casación, por lo tanto, procede declararlo inadmisible.

Para apuntalar el segundo aspecto del primer medio de casación, la parte recurrente alega, en esencia que contrario a lo establecido por el tribunal a quo en la sentencia impugnada, la Dirección de Recursos Humanos de dicho ministerio, sí dio cumplimiento a las disposiciones del artículo 87 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública y su reglamento de aplicación, al informar a la recurrida de los procedimientos llevados en su contra; sin embargo, el tribunal a quo solo tomó en cuenta la parte final del citado artículo, por lo que de haberse examinado completamente el texto legal, otro hubiese sido el resultado, de ahí que al fallar como lo hizo, el tribunal a quo ha violentado las garantías de los derechos fundamentales, la tutela judicial efectiva y el debido proceso, al no mantener la objetividad al debido proceso e igualdad entre las partes tal y como lo disponen los artículos 68 y 69 de la Constitución.

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

“25. Una vez constadas las pruebas y argumentos de la parte recurrente, se advierte la inobservancia del procedimiento fijado por la Ley de Función Pública, mandatorio de una formulación precisa de cargos, su notificación, escrito de descargo, remisión a la Consultoría Jurídica para que exprese su opinión, notificación de los resultados de la investigación al servidor público sujeto a la causa disciplinaria ni constancia por escrito o expediente administrativo formado con ocasión del señalado disciplinario; por el contrario, el Ministerio de Educación, Superior, Ciencia y Tecnología (MESCYT), por intermedio de sus funcionarios, limitó su actuación en el argumento de que la recurrente incurrió en actos de indiscreción que afectan la imagen de la institución; sin embargo en ningunas de las instancias a las que apeló la recurrente, aportó documentación que justifique la desvinculación de la señora, PER3 quien a la fecha de su cancelación había sido incorporada a la Carrera Administrativa, como consta en el certificado emitido por la Oficina Nacional de Administración Pública (ONAP) de fecha 05 de diciembre del año 2007. 26. La consideración precedente es suficiente para que esta Primera Sala proceda, conforme establece la parte in fine del articulo 87 {referido anteriormente) y la pretensión de la recurrente, procede declarar nula la desvinculación realizada en fecha 26 de abril de 2019; () 29. En esas atenciones, este tribunal luego de constatar que la desvinculación de la recurrente no fue llevada acorde al debido proceso administrativo, al declarar en los términos señalados previamente su nulidad, procede en esa tesitura ordenar la restitución de la señora, PER3 al puesto que ocupaba al momento de ser desvinculada de la institución, y en vía de consecuencia, el pago de los salarios dejados de percibir, hasta la

fecha de su reintegro".

El punto controvertido en la especie lo constituye determinar si, como alega la recurrente, esta última cumplió el proceso disciplinario instituido legalmente cuando se desvincula un empleado de carrera de la administración pública.

En ese sentido, el artículo 87 de la Ley 41-8 sobre Función Pública dispone que: "Cuando el servidor público estuviere presuntamente incurso en una causal de destitución, se procederá de la siguiente manera: 1. El funcionario de mayor jerarquía dentro de la respectiva unidad, solicitará a la Oficina de Recursos Humanos la apertura de la averiguación a que hubiere lugar; 2. La Oficina de Recursos Humanos instruirá el respectivo expediente y determinará los cargos a ser formulados al servidor público investigado, si fuere el caso; 3. Una vez cumplido lo establecido en el numeral precedente, la Oficina de Recursos Humanos notificará al servidor público investigado para que tenga acceso al expediente y ejerza su derecho a la defensa, dejando constancia de ello en el expediente; 4. En el quinto día hábil después de haber quedado notificado el servidor público, la Oficina de Recursos Humanos le formulará los cargos a que hubiere lugar. En el lapso de cinco días hábiles siguientes, el servidor público consignará su escrito de descargo; 5. El servidor público investigado, durante el lapso previo a la formulación de cargos y dentro del lapso para consignar su escrito de descargo, tendrá acceso al expediente y podrá solicitar que le sean expedidas las copias que fuesen necesarias a los fines de la preparación de su defensa, salvo aquellos documentos que puedan ser considerados como reservados; 6. Concluido el acto de descargo, se abrirá un lapso de cinco días hábiles para que el investigado promueva y evacue las pruebas que considere conveniente; 7. Dentro de los dos días hábiles siguientes al vencimiento del lapso de pruebas concedidas al servidor público, se remitirá el expediente a la consultoría jurídica o la unidad similar del órgano o entidad a fin de que opine sobre la procedencia o no de la destitución. A tal fin, la consultoría jurídica dispondrá de un lapso de diez días hábiles; 8. La máxima autoridad del órgano o entidad decidirá dentro de los cinco días hábiles siguientes al dictamen de la consultoría jurídica y notificará al servidor público investigado del resultado, indicándole en la misma notificación del acto administrativo el recurso jurisdiccional que procediere contra dicho acto, el tribunal por ante el cual podrá interponerlo y el término para su presentación; 9. De todo lo actuado se dejará constancia escrita en el expediente. El incumplimiento del procedimiento disciplinario a que se refiere este artículo por parte de los titulares de las Oficinas de Recursos Humanos, será causal de destitución y nulidad del procedimiento aplicado".

Sobre el particular, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha juzgado que, si bien es reconocida la facultad disciplinaria que ostenta la administración pública, no menos cierto es que esa prerrogativa se encuentra subordinada al cumplimiento del debido proceso previsto en el artículo 69 de la Constitución dominicana. De ahí que, para el caso en el que la administración pública retenga una falta disciplinaria contra un servidor público, esta debe estar precedida del proceso disciplinario previsto en el artículo 87 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

En ese sentido, resulta imperioso dejar por establecido que aunque la administración tenga ciertos elementos que pudieran evidenciar la existencia de un hecho constitutivo de una falta disciplinaria a cargo de un servidor del Estado, la correlativa sanción que prevé el ordenamiento jurídico relacionada con la infracción de que se trate solo puede ser impuesta después del agotamiento del debido proceso estipulado en la ley, el cual consiste en el desarrollo legislativo de los derechos fundamentales previstos en el artículo 69 de la Constitución.

Con relación a lo expuesto precedentemente, cabe destacar que existen principios específicos para el

procedimiento disciplinario en la función pública que emanan de los tratados internacionales y la constitución, tales como la presunción de inocencia, que establece que los servidores públicos son inocentes hasta tanto se demuestre lo contrario; el principio del debido proceso, según el cual todo servidor público debe ser escuchado antes de ser sancionado; el principio del doble grado, a partir del cual los servidores públicos tienen derecho a impugnar cualquier sanción en su contra, entre otros; que asimismo la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, ha previsto un procedimiento disciplinario que garantiza al servidor público procesado disciplinariamente los principios básicos y esenciales de naturaleza procesal, por lo que el incumplimiento de estos principios es causa de nulidad del acto de desvinculación del servidor en cuestión.

El procedimiento disciplinario previsto legalmente debe ser de estricto cumplimiento por parte de las instituciones públicas previo al acto de desvinculación, todo con respeto al derecho fundamental al debido proceso, lo cual ha sido refrendado por el Tribunal Constitucional estableciendo que para que se cumplan las garantías del debido proceso legal es preciso que el justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva, pues el proceso no constituye un fin en sí mismo, sino el medio para asegurar, en la mayor medida posible, la tutela efectiva, lo que ha de lograrse bajo el conjunto de los instrumentos procesales que generalmente integran el debido proceso legal.

En ese sentido, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia advierte, que tal y como lo fallaron los jueces del fondo, el Ministerio de Educación Superior y Tecnología (MESCYT) no llevó a cabo el procedimiento disciplinario instituido en el artículo 87 de la Ley 41-08 sobre Función Pública y procedió a desvincular a PER3 cuyo incumplimiento conlleva la nulidad de la aludida desvinculación, tal y como lo retuvo el tribunal a quo.

En esas condiciones, y contrario a lo denunciado, al haber la jurisdicción de fondo fallado en la forma en que lo hizo, actuó de manera correcta y conforme con el voto de la ley, ya que como se lleva dicho, el procedimiento disciplinario es obligatorio que se llene a cabo previo a la desvinculación, lo que no ocurrió en la especie; razones por las que procede desestimar el aspecto analizado.

Para apuntalar el tercer medio de casación, la parte recurrente alega en esencia, que el tribunal a quo incurrió en falta de motivación y falta de base legal al no referirse a todos los puntos conclusivos que le fueron presentados y no realizó una exposición de los hechos y derechos que justifique su fallo.

Este medio debe ser rechazado en vista de que la recurrente no especificó de manera expresa cuáles fueron las conclusiones o pedimentos no decididos por los jueces del fondo, situación que imposibilita a esta Corte de Casación abordar el mismo para decidir si la ley fue bien o mal aplicada.

Para apuntalar el cuarto medio de casación, la parte recurrente alega lo siguiente: “A que en la actividad probatoria los Jueces tienen la plena libertad de convencimiento de los hechos sobre los elementos de prueba sometidos a su escrutinio y del valor otorgado a cada uno, con la limitante de que su valoración la realicen con arreglo a la sana crítica racional, que incluye las reglas de la lógica, los conocimientos científicos y las máximas de experiencia: enmarcado en una evaluación integral de cada uno de los elementos sometidos al examen, lo que no fue tomado en cuenta por el tribunal a-quo. CONSIDERANDO: A que la doctrina más acertada define las reglas de la sana crítica como aquellas que rigen los juicios de valor emitidos por el entendimiento humano en procura de su verdad, por apoyarse en proposiciones lógicas correctas y por fundarse en observaciones de experiencia confirmadas por la realidad; CONSIDERANDO: A que conforme con lo anterior, se entiende que

los Jueces se encuentran facultados para elegir dentro del acervo probatorio, aquellos elementos que le permitan fundamentar el fallo decisorio, sin que tal selección implique un defecto en la justificación de su decisión. Siendo defendible en Casación un quebranto a las reglas de la sana crítica en la valoración probatoria aludiendo-de manera específica- la contradicción, incoherencia o error detectado en la estructura de sus razonamientos. CONSIDERANDO: A que se ha establecido, que, dentro del proceso judicial, la función de la prueba radica en el convencimiento o certeza, más allá de toda duda razonable del establecimiento de los hechos alegados, procurando así determinar con firmeza la ocurrencia de los hechos sometidos al debate, por lo que es una obligación de todo Juez o Tribunal analizar los medios de pruebas que le sean sometidos y asignarle a cada uno el valor probatorio que merece, de conformidad al proceso judicial del cual se encuentra apoderado, independientemente de la libertad que tiene de hacer uso de la íntima convicción. CONSIDERANDO: A que de conformidad con lo establecido por el Artículo 35 de la Ley 834 del 15 de Julio del 1978, la nulidad de los actos de procedimiento puede ser invocadas a medida que estos se cumplen: pero ella estará cubierta si quien la invoca ha hecho valer, con posterioridad al acto criticado, defensas al fondo u opuesto un medio de inadmisión sin promover la nulidad. CONSIDERANDO: A que es un principio general del derecho que quien reclama en justicia, no solamente tiene que alegar, sino que tiene que probar, contenido en la máxima jurídica “Actori incumbit probatio” principio este que nuestro legislador ha plasmado en el Artículo 1315 del Código Civil, que establece que “El que reclama la ejecución de una obligación debe probarla. Recíprocamente el que pretende estar libre, debe justificar el pago o el hecho que ha producido la extinción de su obligación “. CONSIDERANDO: A que procede examinar en mérito de la Ley las actuaciones del Tribunal en la sentencia recurrida en casación por ante vos, en virtud de las violaciones procesales de la cual esta revestida, y con ella determinar si la Ley fue o no bien aplicada. CONSIDERANDO: A que en virtud de lo que establece el Artículo 130 del Código de Procedimiento Civil, toda parte que sucumbe en justicia deberá ser condenado al pago de la costa del procedimiento”.

La indicada transcripción de los argumentos expuestos por el hoy recurrente en el medio analizado permite a esta Tercera Sala verificar la imprecisión que contiene, puesto que no indica de forma sucinta ni específica el vicio que se imputa, sino que se limita a abordar teorías sobre la sana crítica en la valoración de las pruebas, lo cual imposibilita a esta Corte de Casación analizar el medio de referencia.

Es decir, se invocan unos principios generales y abstractos sobre el valor probatorio de los medios de prueba sin explicar cómo se concretizan en tanto que violaciones capaces de hacer que se anule la sentencia impugnada en casación, razón por la que procede declarar inadmisible el medio en cuestión.

Que en virtud del artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, cuando la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto a otro tribunal del mismo grado o categoría que aquel de donde proceda la sentencia que ha sido objeto del recurso.

Que de conformidad con el artículo 60, párrafo III de la Ley núm. 1494, del 26 de julio de 1947, 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.

Que en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, de acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494, de 1947, aún vigente en este aspecto.

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:

FALLA

UNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCYT) contra la sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-00045, de fecha 29 de enero de 2021, dictada por la Primera 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 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