PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-1013

Sentencia impugnada:Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 21 de diciembre de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Altagracia Gil Reynoso.

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

Recurrido:Contraloria General de la Republica.

Abogado:Lic. Víctor L. Rodríguez.

Juez ponente: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 Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, 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 30 de septiembre 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 Bélgica Altagracia Gil Reynoso, contra la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00748, de fecha 21 de diciembre de 2021, dictada por la Tercera Sala 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 7 de marzo de 2022, en el centro de servicios presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Ariel Lockward Céspedes y Félix Rosario Labrada, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 con estudio profesional, abierto en común, en la ADD1 ADD2 ADD3 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de Bélgica Altagracia Gil Reynoso, dominicana, provista de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 domiciliada y residente en Santo Domingo, ADD4

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 25 de abril de 2022, en la secretaría general de la Suprema Corte Justicia, suscrito por el Procurador General Administrativo, Víctor L. Rodríguez, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 con su oficina ubicada en la intersección formada por las ADD5 ADD6 Santo Domingo, Distrito ADD7 actuando como abogado constituido del Estado dominicano, del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Dirección General de Bienes Nacionales, en virtud del artículo 166 de la Constitución y las leyes.

3.Mediante dictamen de fecha 3 de junio de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció queprocede rechazar 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.El magistrado Moisés A. Ferrer Landrón no firma la presente decisión en razón de que su esposa, la magistrada Dilcia María Rosario Almonte, figura entre los jueces que firmaron la sentencia ahora impugnada, según consta en el acta de inhibición de fecha 10 de junio de 2020.

II. Antecedentes

6.Mediante acción de personal de fecha 23 de septiembre de 2020, la Contraloría General de la República Dominicana ordenó el retorno a la posición de auditora I, luego de haber ostentado la posición de encargada de la división de auditoría, a la servidora pública Bélgica Altagracia Gil Reynoso.

7.No conforme con la actuación institucional, Bélgica Altagracia Gil Reynoso reclamó administrativamente ante la Contraloría General de la República Dominicana e 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 Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00748, de fecha 21 de diciembre de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

“PRIMERO: Declara regular y válido en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo incoado por la señora BELGICA ALTAGRACIA GIL REYNOSO, en contra de la resolución número 14-2020, fecha

15/10/2021, emitida por la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por haber sido interpuesto conforme a los requisitos de las leyes aplicables a la materia. SEGUNDO: En cuanto al fondo, rechaza el referido recurso contencioso, por las motivaciones de hecho y derecho previamente expuestas. TERCERO: Declara el presente proceso libre de costas. CUARTO: Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

8.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "Primer medio: Errónea interpretación de la ley. Segundo medio: Desnaturalización de los hechos de la causa. Tercer medio: Violación de una decisión del Tribunal Constitucional" (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

9.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.

10.Para apuntalar su primer y segundo medios de casación propuestos, los cuales se examinan de forma reunida por su estrecha vinculación y resultar más útil a la mejor solución que se le dará al caso, 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 Encargada de unidad de auditoría interna, cargo que posee como superior inmediato al Director del departamento, desempeñado por la recurrente corresponde a un cargo de confianza; que llegaron a esta errónea conclusión sin analizar la resolución núm. 2-2010, que aprueba el Manual de Cargos de la Contraloría General de la República, en la que se consigna que esas funciones corresponden al grupo ocupacional V, y no obstante los jueces del fondo haber establecido como un hecho acreditado que ocupaba la posición de encargada de auditoria devengando un salario de RD$77,000.00, de lo anterior se evidencia que no se trataba de un cargo de confianza de la máxima autoridad ejecutiva de la institución, con lo que también incurrieron en desnaturalización de los hechos de la causa.

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

"20. Del estudio combinado del fardo de prueba que obra depositada en el expediente, en especial de la acción de personal, emitida en fecha 23 de septiembre de 2020. por la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, con la cual se dispuso que la recurrente pasara a las funciones que desempeñaba cuando ingreso a la carrera administrativa. 21. El Tribunal Constitucional Dominicano ha expresado que: "Las reglas del debido proceso, conforme lo establece el artículo 69. literal 10. del texto constitucional, deben ser aplicadas en los ámbitos judicial y administrativo en sentido amplio, de ahí que. como hemos precisado precedentemente, era pertinente cumplir con este elevado principio que se propone alcanzar la materialización de la justicia a través

de la adecuada defensa de toda persona con interés en un determinado proceso. (...) u. En este orden de ideas, conviene precisar que cuando nuestro constituyente decidió incorporar la nitela judicial como garantía del debido proceso, aplicable en todas las esferas, lo hizo bajo el convencimiento de que el Estado contraería un mayor compromiso para orientar toda actuación incluyendo las propias, al cumplimiento de pautas que impidan cualquier tipo de decisión arbitraria. (...)'". 22. La debida justificación o motivación de un acto administrativo es una garantía de los principios de razonabilidad, debido proceso y juridicidad pues de ella depende la legitimación o arbitrariedad en una decisión que por afectar derechos de una o varias personas deben ser acatadas de manera cabal de acuerdo a la Supremacía Constitucional. Sin embargo los actos que disponen la separación en el servicio de un servidor de estatuto simplificado o los servidores que ocupan cargos de confianza, están exentos de dicha motivación de acuerdo con el contenido de los párrafos I y II del artículo 21. de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, del 16 de enero del 2008. en base al cual estos pueden ser removidos sin justificación alguna 23. En esa línea de ideas el legislador en el artículo 22 de la Ley de Función pública núm. 41-08. dispone 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. 24. Así mismo el artículo 23 de la precitada ley establece que el funcionario o servidor público de carrera administrativa quien, habiendo concursado públicamente y superado las correspondientes pruebas e instrumentos de evaluación, de conformidad con la presente ley y sus reglamentos complementarios, ha sido nombrado para desempeñar un cargo de carácter permanente clasificado de carrera y con previsión presupuestaria. 25. En ese sentido, la posición que ostentaba la hoy recurrente, califica como puesto de confianza, aunado al hecho de que tampoco se vislumbra que participara en concursos para que le otorgaran dicho ascenso, por lo que la acción del recurrido no deviene en incorrecta ya que como lo establecen los textos anteriores, volverán a su cargo de origen cuando sean removidos las personas que ocupasen puestos de confianza. De conformidad con los argumentos anteriores, las actuaciones de la Administración no devienen en incorrectas. En concreto, para toda la Administración Pública, el artículo 138 de la Constitución prevé que la misma debe actuar con "sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado" 26. Así las cosas, en virtud de que la recurrida no actuó contrario a la ley. procede rechazar el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por la señora Bélgica Altagracia Gil Reynoso en contra de la resolución del recurso de reconsideración núm. 14-2020 de fecha 15 de octubre de 2020. emitido por la Contraloría General de la República" (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, si bien los jueces del fondo erraron al momento de establecer como de confianza el puesto de "encargada de unidad de autoría interna" que ocupó la señora Bélgica Altagracia Gil Reynoso, antes de ser colocada nuevamente en la anterior posición, en razón de que la posición desempeñada por la recurrente no se encuentra entre los cargos con dicha condición al tenor del artículo 20 de la Ley núm. 41-08; sin embargo, no ejerce este aspecto de la decisión influencia determinante alguna que amerite su casación, ya que no fue la razón principal o exclusiva por la que el tribunal a quo fundamentó el rechazo del recurso contencioso administrativo que nos ocupa. Que un medio de casación no puede conducir a la anulación de la sentencia atacada más que si demuestra que el error del juez ha ejercido una influencia decisiva sobre el dispositivo criticado, lo que no sucede con el aspecto que se examina al tenor de los medios propuestos, lo que permite a esta corte de Casación advertir que los medios examinados resultan inoperantes para hacer anular la decisión impugnada, por lo que procede que los mismos sean desestimados.

16.En ese sentido, del estudio de la sentencia impugnada se advierte que la hoy recurrente en casación estaba ocupando una posición dentro de la institución recurrida diferente a la que le correspondía por designación de funcionaria de carrera administrativa y que para ocupar la nueva posición también se advierte que 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 de la nueva posición ocupada cuando la administración decidió retornarla al puesto de carrera administrativa en la que figura designada la señora Bélgica Gil.

17.En cuanto al tercer medio de casación, alega la parte recurrente 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 empleado1" por lo que procede la casación de la sentencia que se impugna por ignorar una decisión que posee el carácter vinculante que hace que su aplicación sea obligatoria para los jueces del Poder Judicial.

18.Los argumentos promovidos por la recurrente en el medio que se analiza se sustentan en el hecho de que al retornar la institución hoy recurrida a la señora Bélgica Altagracia Gil Reynoso a la posición que ocupaba cuando ingresó a la carrera administrativa, es decir Auditora I, luego de ocupar la posición de Encargada de Auditoria, vulneraron el precedente constitucional citado anteriormente.

19.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 no tiene que ver en lo absoluto 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

3.12 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, lo que no demostró ante los jueces del fondo la parte hoy recurrente, por lo que al decidir como lo hicieron los jueces del fondo no incurrieron en el vicio denunciado y en consecuencia procede el rechazo del mismo.

157.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 trata 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 TC que se menciona, no se trató de dicha situación, sino más bien de empleados de carrera que fueron realmente degradados de sus puestos de carrera que le correspondían legalmente.

158.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.

159.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 tienen las aptitudes y conocimientos técnicos para ocupar dichos puestos. 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. Todo 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 numeral primero del mismo texto, que impone la creación de una ley que respete el acceso y ascenso en el empleo público en base al mérito y capacidad de los candidatos.

160.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.

161.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 Bélgica Altagracia Gil Reynoso, contra la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00748, de fecha 21 de diciembre de 2021, dictada por la Tercera 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, 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.

César José García Lucas, Secretario general.

www.poderjudici