PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE OCTUBRE DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-1096

Sentencia impugnada:Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 15 de octubre de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogados:Licdos. Fernando P. Henríquez, Patricio J. Silvestre, Yeison A. Henríquez y Cerjossy Tapia Batista.

Recurrido:Dirección General de Aduanas (DGA).

Abogados:Lic. Óscar D' Óleo, Licdas. Anny Elizabeth Alcántara, Melissa Morín y Crystal J. Santana Abreu.

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, en fecha 31 de octubre 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 PER2 contra la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00560, de fecha 15 de octubre 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 25 de marzo de 2022, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Licenciados Fernando P. Henríquez, Patricio J. Silvestre, Yeison A. Henríquez y Cerjossy Tapia Batista, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 CED2 CED3 CED4 y CED5 con estudio profesional, abierto en común, en la oficina de abogados PER3 PER4 & PER5 ubicada en la ADD1 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de PER2 dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED6 domiciliado y residente en la ADD2 ADD3 municipio Moca, provincia Espaillat.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 8 de junio de 2022, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Óscar D' Óleo, Anny Elizabeth Alcántara, Melissa Morín y Crystal J. Santana Abreu, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED7 CED8 CED9 y CED3 CED10 con estudio profesional, abierto en común, en la consultaría Jurídica de su representada Dirección General de Aduanas (DGA), institución autónoma del Estado dominicano, organizada de conformidad con la Ley núm. 3489 de fecha 14 de febrero del 1953 y sus modificaciones - especialmente las Introducidas, Ley núm. 226-06, de fecha 19 de junio de 2006, publicada en la gaceta oficial núm. 10369, RNC CED11 domicilio y principal establecimiento, en el edif.cio ADD4 ubicado en la ADD5 ADD6 Santo Domingo, Distrito Nacional, entidad representada por su director general PER6 dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED12 del mismo domicilio de su representada.

3.De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 8 de junio de 2022, en, suscrito por el Procurador General Administrativo, Lcdo. Víctor L. Rodríguez, dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED13 con su oficina ubicada en la intersección formada por las ADD7 ADD8 Santo Domingo, ADD9 actuando como abogado constituido del Estado dominicano.

4.Mediante dictamen de fecha 2 de junio de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procedía rechazarlo.

5.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.

6.El magistrado Moisés A. Ferrer Landrón no firma esta decisión, en razón de que su esposa, la magistrada Dilcia María Rosario Almonte, figura entre los jueces que firmaron la sentencia ahora impugnada, según acta de inhibición de fecha 10 de junio de 2020.

II. Antecedentes

7.El señor PER2 laboró como inspector de sala de pasajeros en el Aeropuerto Internacional del Cibao, devengando un salario de RD$17,001.00, hasta que en fecha 7 de septiembre de 2015, la Dirección General de Aduanas (DGA), notificó a PER2 su desvinculación mediante la acción de personal núm. O1

8.Quien, inconforme con la decisión, en fecha 21 de septiembre de 2015, interpuso formal recurso de reconsideración, fundamentado en que el proceso de desvinculación fue infundado y afectado por vicios de forma y fondo, como consecuencia de la inobservancia de la Constitución dominicana y las reglas que rigen el proceso disciplinario y sancionador.

9.La Dirección General de Aduanas (DGA), no emitió respuesta respecto del recurso de reconsideración interpuesto, por lo que en fecha 25 de noviembre de 2015 la parte recurrente interpuso recurso contencioso administrativo, pretendiendo se declare la nulidad y consecuentemente revocación inmediata del Acto Administrativo denominado acción personal núm. 0056497 de fecha 31/08/2015, así como se ordene el pago retroactivo de todos y cada uno de los meses de salario dejados de percibir por este, en el curso del presente procedimiento, en virtud de la destitución realizada en su perjuicio, así como que sea declarado inconstitucional el proceso seguido en su contra, por no haberse realizado de conformidad con los preceptos establecidos en la Constitución, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00560, de fecha 15 de octubre de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA la excepción de inconstitucionalidad presentada por la parte recurrente, PER2 por los motivos expuestos. SEGUNDO: RECHAZA los medios de inadmisión presentados por la parte recurrida, DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA), por las razones indicadas. TERCERO: Declara regular y válido en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo incoado por el señor PER2 en contra la acción personal núm. 0056497, de fecha 31/08/2015, emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA), por haber sido interpuesto conforme a los requisitos de las leyes aplicables a la materia. CUARTO: En cuanto al fondo, rechaza el referido recurso contencioso, por las motivaciones de hecho y derecho previamente expuestas. QUINTO: Declara el presente proceso libre de costas. SEXTO: Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic)

III. Medios de casación

10.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Violación al debido proceso consagrado en el artículo 69 de la Constitución dominicana. Segundo medio: Falta de motivación. Tercer medio: Violación de la ley por no aplicación de los Artículos 87 Parte Infine y 89 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

11.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.

12.Para sustentar un aspecto del primer y segundo medios de casación propuestos, los cuales se analizan de forma conjunta dada la solución que se le dará al asunto, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo no ponderó las faltas alegadas por el recurrente tanto en su recurso de reconsideración como en el recurso contencioso administrativo respecto del incumplimiento al debido proceso por parte de la administración pública, puesto que el pliego de cargos notificado a la parte hoy recurrente no cumplía con la obligación de establecer con claridad meridiana los hechos que se imputan, cómo se cometieron esos hechos y la indicación precisa de la participación del sujeto al que se le imputa la falta; que si bien la institución demostró la existencia de un juicio penal en perjuicio del servidor público, esta no era causal suficiente para desvincularlo al tenor de lo previsto en el artículo 89 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública; lo que no fue valorado por los jueces del fondo.

13. Argumenta también, que frente a un alegato crucial sobre el cual se sustentó la solicitud de nulidad del acto administrativo que ordenó la desvinculación de PER7 es decir, por violar las disposiciones del artículo 87 ordinal 4, de la norma citada previamente puesto que el pliego de cargos fue comunicado ventajosamente vencido el plazo previsto, por lo que, al no ofrecer ningún tipo de motivación sobre este aspecto, incurrió en el vicio de falta de motivos.

14. Continúa sosteniendo la parte recurrente que aunque el tribunal a quo estatuyó sobre una alegada nulidad, no lo hizo con respecto al pedimento realizado por el señor PER7 y su respuesta fue totalmente alejada del pedimento, por lo que no responde los fundamentos de hecho y de derecho en los que se fundamentó con lo que también desnaturalizó en su totalidad lo solicitado y al no tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 87 ordinal 4, con lo que incurrió en su violación.

15. El análisis del recurso contencioso administrativo que concluyó en la sentencia que se impugna, nos permite comprobar que entre los argumentos formales en los cuales fundamenta su reclamo se consigna lo siguiente: ATENDIDO: A que como hemos visto, mediante acto de alguacil No. 401/2015, de fecha 28 de julio de 2015. la Oficina de Recursos Humanos de la Dirección General de Aduanas notificó el inicio del proceso de destitución al señor PER2 Posteriormente, en fecha 10 de agosto de 2015. mediante acto No. 957/2015, la institución notifica el pliego de cargos al exponente. De conformidad con las disposiciones del artículo 87 de la Ley 41-08, la institución tenía un plazo de cinco (5) días para la formulación de los cargos, a partir de la notificación al servidor del inicio del proceso de destitución, esto era hasta el día 4 de agosto de 2015. plazo que se encontraba ventajosamente prescrito al momento de la notificación del pliego de cargos, provocando esto automáticamente la nulidad de dicho procedimiento. Y concluye formalmente solicitando: SEGUNDO: DECLARAR improcedente el proceso de destitución iniciado por el Departamento de Recursos Humanos de la Dirección General de Aduanas, en contra del señor PER2 mediante acto No. 401/2015, de fecha 28 del mes Julio de 2015, instrumentado por el ministerial PER8 Alguacil Ordinario de la Suprema Corte de Justicia, el cual culminó con la emisión de la acción de personal No. 000556497, contentiva de la destitución del señor PER2 por carecer la misma de fundamento legal alguno y por haber sido instruido el mismo en ausencia absoluta de pruebas que determinen la incursión del empleado en acciones contrarias a sus funciones dentro de la institución o a la Ley de Función Pública.

16. Respecto de la solicitud de nulidad del acto administrativo los jueces del fondo consignaron en las págs. 14 y 15 de la sentencia que se impugna que la solicitud de las partes se circunscribió a lo siguiente:

"El caso el cual esta Tercera Sala ha sido apoderada consiste en que la parte recurrente solicita que sea declarado nulo el procedimiento de destitución, ya que, la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA), no cumplió con el artículo 87 de la Ley 41-08 sobre Función Pública respecto de los plazos establecidos para cada actuación y no haberse formulado de manera precisa los cargos que sustenta la destitución, en caso de que no sea declarado nulo el indicado proceso, pues sea revocada la acción personal núm. 0056497, ya que fue instruido en ausencia absoluta de pruebas que determinan la incursión de la parte recurrente a sus funciones dentro de la institución pública, y por vía de consecuencia, sea restituido a su cargo y pagados los salarios dejados de percibir. 31. Al respecto la parte recurrida argumenta que el procedimiento administrativo aplicado en este caso ha sido llevado acorde al debido proceso, siendo realizado en apego al derecho de defensa que le asiste a la parte recurrente, quien tuvo la oportunidad de esgrimir sus alegatos de defensa en cada etapa procesal, por lo que puede ser declarado nulo. En cuanto a la revocación de la acción personal núm. 0056497, debe ser rechazada puesto que la destitución del señor PER9 se debió a negligencia en el desempeño de sus funciones y que dada la relevancia e interés público del ilícito cometido se procedió a dar inicio a la acción jurisdiccional, teniendo la sanción administrativa fines distintos. (...)

17.Al tenor de lo anterior el tribunal a quo fundamentó su decisión en los motivos que textualmente se transcriben a continuación:

"45. Una vez estudiado los documentos que reposan en la glosa procesal, el tribunal tuvo a bien constatar que existe depositado en el expediente documentación que hace determinar que el proceso de desvinculación a cargo del hoy recurrente se realizó dentro del marco del debido proceso, siendo realizada una formulación precisa de cargos, pudiendo la parte recurrida depósito todos los medios en que sustentó sus actuaciones de desvinculación y que dan certeza del debido proceso administrativo llevado a cabo; por lo que, atendiendo a las disposiciones consagradas en nuestra constitución respecto a las garantías mínimas del proceso, la recurrente en la especie, fue desvinculado con un procedimiento disciplinario justo ya que se le notificaron todas las actuaciones de parte de la administración pública, poniéndosele en situación de poder defenderse ante los cargos que le imputan por lo que se puede evidenciar que el proceso disciplinario cumple con todas las condiciones que establece el art. 87 de la Ley 41-08 sobre función pública. Por lo que la desvinculación del señor PER2 se ha realizado dentro del marco del debido proceso. 46. Es preciso establecer que el principio non bis in ídem no tendría cabida en ningún momento en materia administrativa por la persecución de una acción penal previa, ya que ese razonamiento sostenido por parte de la comunidad jurídica no obedece ni califica para cumplir con el objeto y fundamento que se ha señalado anteriormente, es decir, aunque las sanciones de tipo penal y administrativa tienen un mismo fin -la descontinuación de una conducta previamente tipificada nunca comportarían dicha violación, por lo que la DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA), puede seguir un procedimiento de destitución aun cuando ha sido iniciada una acción penal, siempre y cuando no se aprecie la identidad del sujeto, hechos y fundamentos jurídicos, como en la especie, por lo que procede rechazar la nulidad del procedimiento de destitución llevado a cabo en perjuicio del señor PER9 47. En lo que respecta a la revocación de la acción personal núm. O2 y por vía de consecuencia la restitución al cargo y el pago de los salarios dejados de percibir, es preciso indicar que habiendo este tribunal establecido el cumplimiento por parte de la administración del debido proceso, ante el hecho de que en la especie se trató de una desvinculación debido a faltas de tercer grado, por lo que

independientemente de lo denunciado por la recurrente, -lo cual, como se indicó en la consideración anterior no fue constatado por el tribunal- estas faltas tienen como fin la desvinculación por parte de la administración pública al administrado. Motivos estos por los cuales, esta Sala entiende que no existe violación al debido proceso y, en consecuencia, se rechaza el recurso contencioso administrativo puesto a nuestra consideración" (sic).

18.El artículo 87 numeral 4 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, cuya transgresión invoca el hoy recurrente, indica que: 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. La sentencia debe contener los motivos en que fundamenta su fallo, en cumplimiento del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil, contestando así las conclusiones explicitas y formales de las partes sean estas principales, subsidiarias o medios de inadmisión, mediante una motivación suficiente y coherente.

19. En ese mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, reiterando mediante sentencia de fecha 4 de septiembre de 2018, el criterio sostenido respecto de la adecuada motivación de las decisiones jurisdiccionales expresando que: " La debida motivación de las decisiones es una de las garantías del derecho fundamental a un debido proceso y de la tutela judicial efectiva, consagrados en las disposiciones de los artículos 68 y 69 de la Constitución, e implica la existencia de una correlación entre el motivo invocado, la fundamentación y la propuesta de solución; es decir, no basta la mera enunciación genérica de los principios sin la exposición concreta y precisa de cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y las normas previstas que se aplicarán. Lo anterior implica que, para que una sentencia carezca de fundamentación, debe carecer de los motivos que justifican el análisis del juez en cuanto a su decisión y las razones jurídicas que la determinan, comprendiendo todas las cuestiones sometidas a decisión, con una argumentación clara, completa, legítima y lógica, así como la aplicación de la normativa vigente y aplicable al caso.

20. Esta Tercera Sala, luego de analizar los motivos expuestos por el tribunal a quo para rechazar el recurso contencioso administrativo, advierte que los jueces del fondo no procedieron, como era su deber, a dar contestación a los argumentos expuestos explícitamente por la recurrente, respecto de la irregularidad del procedimiento disciplinario que terminó con su desvinculación; que al indicar en la sentencia de referencia que se respetó el derecho de defensa de la parte recurrente –ya que se realizó una formulación precisa de cargos, la administración aportó los medios de pruebas en los que se sustentaron las faltas imputadas y que fueron notificadas todas las actuaciones de la administración pública a fin de que ejerciera sus medios de defensa- sin emitir contestación alguna respecto de un aspecto neurálgico en la controversia del asunto, que lo era la violación del plazo de comunicación del pliego de cargos a cuya consecuencia, sostiene la parte recurrente, quedaba anulado todo el procedimiento disciplinario, dejó configurada la falta de motivos alegada.

21. Cabe resaltar que al incurrir el tribunal a quo en los vicios denunciados y que se examinan, vulnera el derecho de defensa, las garantías del debido proceso y a la tutela judicial efectiva, en consecuencia, debe ser sancionado por la vía de la casación, obligando al tribunal a qua reexaminar el fondo en toda su extensión, por lo que resulta innecesario pronunciarnos sobre los demás medios de casación propuestos.

22. De conformidad con las disposiciones del 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 la enviará ante

otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia objeto de casación.

23. De acuerdo con lo previsto por el artículo 60 párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en este aspecto, en materia contencioso administrativo no ha lugar a la 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, la doctrina jurisprudencial observada 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. 0030-04-2021-SSEN-00560, de fecha 15 de octubre de 2021, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura 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, 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