PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 24 DE JUNIO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0636

Sentencia impugnada:Quinta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, del 6 de septiembre de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogados:Lic. José L. García Suero y Licda. Takeshi Lucía García de los Santos.

Recurrido:Ministerio de Energía y Minas (MEM).

Abogados:Licdas. Matilde Altagracia Balcácer Martínez, Juliza Gil Castillo, Lic. Raúl Eusebio Reynoso de los Santos y Dr. Pedro Rodríguez Pineda.

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 24 de junio 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-00360, de fecha 6 de septiembre 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 4 de octubre de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. José L. García Suero y Takeshi Lucía García de los Santos, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 con estudio profesional, abierto en común, en la oficina ‘’Joluga, Consultores Financieros y Legales, SRL.’’, ubicada en la ADD1 municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo, actuando como abogados constituidos de PER2 del mismo domicilio de sus abogados constituidos.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 21 de octubre de 2021, en de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Matilde Altagracia Balcácer Martínez, Raúl Eusebio Reynoso de los Santos, Juliza Gil Castillo y el Dr. Pedro Rodríguez Pineda, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED3 CED4 CED5 y CED6 con estudio profesional, abierto en común, en la consultoría jurídica de su representado Ministerio de Energía y Minas (MEM), institución pública con personería jurídica propia, creada por la Ley núm. 100-13, de fecha 30 de julio de 2013, con sus oficinas localizadas en la ADD2 Santo Domingo, Distrito Nacional, representado por su ministro PER3 dominicano, poseedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED7

3.Mediante dictamen de fecha 17 de diciembre de 2021, 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 administrativas, en fecha 19 de enero de 2022, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrados.

II. Antecedentes

5.Mediante oficio núm. INT-MEM-DRH-0226-2020, de fecha 8 de octubre de 2020, el Ministerio de Energía y Minas (MEM), notificó la desvinculación a PER2 del cargo de encargada del departamento de Reclutamiento y Selección en la Dirección de Recursos Humanos. Esta última consideró injustificada su separación, por lo que interpuso un recurso contencioso administrativo en procura de que se revoque el acto administrativo contentivo de su desvinculación y que, en consecuencia, sea ordenada su reposición en la institución, además de que le sean pagados los salarios dejados de percibir y las indemnizaciones laborales correspondientes, dictando la Quinta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-1643-2021-SSEN-00360, de fecha 6 de septiembre 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 en fecha 30 de noviembre de 2020 por la señora PER4 contra el MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS, por cumplir con las leyes aplicables a la

materia. SEGUNDO: ACOGE, parcialmente en cuanto al fondo, el presente Recurso Contencioso Administrativo, en consecuencia, ORDENA al MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS, pagar a favor del recurrente, la señora PER4 los valores siguientes: RD$ 254.730.04, por concepto de vacaciones y RD$90.000.00, por concepto de salario de navidad, para un total de trecientos cuarenta y cuatro mil setecientos treinta pesos dominicanos con cuatro centavos (RD$344.730.04), todo calculado en base al tiempo laborado entre el 01 de octubre de 2015 hasta el 08 de octubre de 2020 y un salario mensual de RD$120.000.00, 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 secretaria a las partes en litis 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

6.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Violación a la tutela judicial. Segundo medio: Errónea aplicación de la Ley 41-08 y el Reglamento 523-09 de relaciones laborales y fallo contradictorio con sentencia de la Séptima Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo. Tercer medio: Fallo contradictorio con la sentencia núm. 0030-01-2018-SSMC-00063, de fecha 04 de julio del 2018, de la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo y sentencia núm. 699, de fecha 30 de noviembre del 2016, de la Suprema Corte de Justicia. Cuarto medio: Falta de base legal. Quinto medio: Falta de ponderación de las pruebas sometidas en el proceso por la recurrente’’ (sic)

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

7.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.

8.Para apuntalar la última parte del segundo y el cuarto medio de casación propuestos, los cuales se examinan reunidos por su estrecha vinculación y resultar de más utilidad a la solución del caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo interpretó erróneamente las disposiciones del artículo 60 de la Ley núm. 41-08 y 96 del Reglamento núm. 523-09, además, también interpretó erróneamente los artículos 19 y siguientes de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, al sostener que el cargo de encargado de departamento desempeñado por la recurrente corresponde a uno de confianza, puesto que, de acuerdo con el artículo 1 de la resolución núm. 99-2019, que aprueba el Manual de Cargos del Ministerio de Administración Pública, 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; así mismo que incurrieron en una evidente falta de base legal tras violar las disposiciones del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil, al establecer la categoría a la que perteneció en el desarrollo de sus funciones.

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

“26. En cuanto a la indemnización prevista en el artículo 60 de la Ley 41-08 20. La señora PER4 reclama el pago de las indemnizaciones contempladas en el artículo 60 de la Ley 41-08 y 138 del reglamento núm. 523-09 de Relaciones Laborales, equivalente al tiempo laborado de cinco (05) años, así como la proporción del salario de navidad. más cuarenta y seis (46) días de vacaciones no disfrutadas. 21. Que el MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS, ha solicitado su rechazo en atención a que al desvincular de su cargo a la señora 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 Encargada del Departamento de Reclutamiento y Selección de Personal y Selección en la Dirección de Recursos Humanos de! Ministerio de Energía y Mina, el cual no se encuentra dentro de la clasificación ofrecida por la ley 41 -08-, 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 41-08’. siempre y cuando no se le impute falta de tercer grado, como ha ocurrido en la especie. 22. El artículo 19. de la Ley 41-08. sobre función pública, estable que;” Son funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción quienes ocupan cargos de alto nivel”. 23. También establece la ley 41-08. sobre función pública, en su artículo 20, lo siguiente: “Articulo 20.- Los cargos de alto nivel son los siguientes: 1. Secretarios de Estado. Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo. Contralor General de la República, y Procurador General de la República; 2. Subsecretarios de Estado. titulares de organismos autónomos y descentralizados del Estado y otros de jerarquía similar o cercana del Presidente de la República y de los altos ejecutivos de las instituciones públicas: 3. Directores Nacionales y Generales y Subdirectores: 4. Administradores. Subadministradores. Jefes y Subjefes. Gerentes y Subgerentes. y otros de naturaleza y jerarquía similares: 5. Gobemadores Civiles y otros representantes del Poder Ejecutivo en el Distrito Nacional y en las provincias. Párrafo. – El presidente de la República podrá disponer que determinados cargos de nivel inferior al de Subsecretario de Estado sean seleccionados para integrar una carrera directiva pública, bajo las condiciones que sean reguladas por la presente ley.” 24. La Ley 41-Ü8. 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 la recurrente se encuentre en la categoría de servidor público de carrera y por ende beneficiada con la estabilidad que dicha condición le garantiza. Que. las funciones que realizaba la recurrente están en la categoría de libre nombramiento y remoción, por tanto, ante su desvinculación la ley no contempla a su favor la indemnización prevista en el artículo 60 de la Ley 41-08. razón por la cual procede rechazar el pedimento de la parte recurrente, por carecer de fundamento legal.

11.Frente a la crítica promovida formalmente por la parte hoy recurrente de que la sentencia que se impugna carece de motivos suficientes que justifiquen la decisión tomada, es preciso reiterar que al igual que la Corte de Casación Francesa, esta Tercera Sala ejerce un control estricto sobre la motivación de las decisiones que le son sometidas al análisis casacional, de manera que controla la existencia de la motivación y el contenido de las premisas fácticas y jurídicas que contenga; existiendo a tal efecto dos obligaciones puestas a cargo de los jueces de la jurisdicción del mérito: la primera consiste en la obligación que tiene el juez que examina el fondo de pronunciarse sobre todas las conclusiones y los motivos que se aleguen, salvo los motivos inoperantes; y la segunda está relacionada con la calidad de la motivación, es decir que debe ser suficiente para justificar la parte dispositiva de la decisión y para permitir a la corte de casación ejercer el control de legalidad que le compete; resaltándose que el control de la legalidad interna de la decisión impugnada es más complejo, ya que la corte de casación, a la vez que está obligada a vigilar que el juez que examinó el fondo ha respetado la norma de

derecho, debe evitar convertirse en una tercera instancia en razón de que no actúa como juez del litigio, sino como juez de la sentencia que ha resuelto el litigio.

12.Como lo ha reiterado el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, al sostener 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.

13.La Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, 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.

14.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

15.Esta Tercera Sala, luego de analizar la sentencia impugnada, pudo corroborar que, ante la solicitud de reintegro a sus funciones planteadas por la parte hoy recurrente en su recurso contencioso, los jueces del fondo concluyeron rechazando dicha pretensión justificada en el hecho de que esta no demostró su incorporación a la carrera administrativa. Sin embargo, al referirse a las conclusiones subsidiarias en las que pretendía que fueran pagados a su favor prestaciones económicas por haber sido desvinculada injustificadamente, así como a la indemnización contenida en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, instituida de manera exclusiva para empleados de estatuto simplificado, el tribunal a quo se pronunció rechazándolas tras considerar que por las funciones que esta realizaba pertenecía a la categoría de empleados de libre nombramiento y remoción al tenor de lo previsto en el artículo 20 antes citado.

16.Del estudio de la sentencia impugnada, se constata como hecho evidente que los jueces del fondo, al momento de clasificar a PER2 como un servidora pública de libre nombramiento y remoción por tratarse de un cargo de alto nivel, no dejaron establecido el fundamento o razón sobre el cual reposa la decisión sobre la determinación del estatus de empleado de confianza otorgado en la sentencia impugnada a la hoy recurrente, aspecto neurálgico en la controversia entre las partes que queda sin la debida motivación, por lo que los magistrados actuantes incurrieron en los vicios denunciados, razones por las cuales se acogen los medios de casación que se examinan, sin necesidad de valorar los demás medios, puesto que por efecto de esta decisión se conocerá nuevamente el caso; en consecuencia, ordena la casación de la

sentencia impugnada, por carecer de motivación.

17.Asimismo, se evidencia del análisis del fallo atacado, que los jueces del fondo, frente la controversia suscitada entre las partes respecto de la categoría de servidor público que correspondía a la hoy recurrente, sostuvieron, en un primer orden "que el cargo ocupado por el recurrente era de Encargada del Departamento de Reclutamiento y Selección de Personal y Selección en la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Energía y Mina, el cual no se encuentra dentro de la clasificación ofrecida por la ley 41 -08 para los empleados de libre nombramiento y remoción" y posteriormente concluyen que las funciones de la servidora pública se encontraban en la categoría de empleados de libre nombramiento y remoción. De lo que resulta una evidente contradicción de motivos, lo cual se traduce en una ausencia de motivos debido a que los contenidos en el fallo impugnado se aniquilan de manera lógica.

18.El artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, establece que 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.

19.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 administrativa 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 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-00360, de fecha 6 de septiembre 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 Primera 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 fue dada y firmada por los jueces que figuran en ella, en la fecha arriba indicada.

www.poderjudici