PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 29 DE JULIO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0731

Sentencia impugnada:Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 31 de enero de 2020.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogados:Dr. Chemil Bassa Naar y Licdos. Melvin Velásquez y Julio Paredes.

Recurrido:Consejo del Poder Judicial.

Juez ponente: Manuel Alexis Read Ortiz.

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 y Anselmo Alejandro Bello F., 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 29 de julio 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. 030-04-2020-SSEN-00029, de fecha 31 de enero de 2020, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 9 de marzo de 2020, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Dr. Chemil Bassa Naar y los Lcdos. Melvin

Velásquez y Julio Paredes, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 4, CED2 y CED3 con estudio profesional abierto en común en la ADD1 ADD2 ADD3 actuando como abogados constituidos de PER2 dominicana, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 del mismo domicilio de sus abogados constituidos.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 1º de octubre de 2020, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Procurador General Administrativo, Lcdo. Víctor L. Rodríguez, dominicano, poseedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED5 con su oficina ubicada en la intersección formada por las ADD5 ADD6 actuando como abogado constituido del Consejo del Poder Judicial, órgano administrativo constituido de conformidad con las leyes de la República, del mismo domicilio de su abogado constituido.

Mediante dictamen de fecha 3 de febrero de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República, concluyó solicitando el rechazo del presente recurso de casación.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 25 de mayo de 2022, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, juez que presidió, Anselmo Alejandro Bello F. y Moisés A. Ferrer Landrón, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

El magistrado Rafael Vásquez Goico no firma la presente sentencia debido a que se ha inhibido por haber participado en otra parte del proceso, según consta en el acta de inhibición de fecha de 27 julio de 2021.

II. Antecedentes

En fecha 24 de marzo de 2017, mediante resolución núm. 06/2017, el Consejo del Poder Judicial destituyó a PER3 del cargo que ostentaba como juez presidente de la Quinta Sala del Juzgado de Trabajo del Distrito Nacional, por incurrir en faltas tipificadas en el artículo 44 numeral 10, 66, numerales 2, 7 y 14 de la Ley núm. 327/98, sobre Carrera Judicial, los principios del Código de Comportamiento Ético, creado mediante Resolución núm. 2006-2009, de fecha 30 de junio de 2009, sobre Conciencia Funcional e Institucional, equidad, honradez, imparcialidad administrativa, imparcialidad judicial, legalidad, prudencia y responsabilidad, el Código Iberoamericano de Ética Judicial en los artículos 10, 11 y 12 sobre imparcialidad judicial, artículo 54 sobre integridad, artículo 62, sobre secreto profesional y el artículo 69 sobre prudencia; decisión que fue recurrida en revisión en fecha 6 de abril de 2017, emitiendo el Consejo del Poder Judicial la resolución núm. 10/2017, de fecha 8 de mayo de 2017, que rechazó el recurso por no cumplir con lo establecido en el artículo 173 del Reglamento de Aplicación de la Ley 327-98.

Inconforme con la decisión, PER2 interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-04-2020-SSEN-00029, de fecha 31 de enero de 2020, 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 incoado por la señora PER2 contra la resolución núm. 06/2017 de fecha 24 de marzo del año 2017,

dictada por el CONSEJO DEL PODER JUDICIAL, por cumplir con los requisitos previstos por las leyes aplicables. SEGUNDO: Rechaza el referido recurso por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente sentencia. TERCERO: Rechaza la solicitud de astreinte, por los motivos expuestos. Declara el presente proceso libre de costas. CUARTO: Declara libre de costas el presente proceso. QUINTO: Ordena la comunicación de la presente decisión, vía secretaría general, a la parte recurrente, señora PER2 el recurrido CONSEJO DEL PODER JUDICIAL y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, partes envueltas en el caso (sic).

III. Medios de casación

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Desnaturalización de los hechos. Segundo medio: Incumplimiento del debido proceso. Violación al principio de legalidad. Tercer medio: Violación al principio de la neutralidad del juez. Cuarto medio: Violación a los artículos 7 y 8 de la Constitución. Exceso de poder. Violación al principio de igual procesal. Quinto medio: Falta de motivos. Violación al derecho de defensa. Sexto medio: Violación al artículo 69 de la Constitución de la República. Séptimo medio: Incorrecta valoración de la prueba. Octavo medio: Desnaturalización en la valoración de la prueba. Noveno medio: Falsa valoración de la prueba. Décimo medio: Violación a la tutela judicial efectiva, debido proceso de ley” (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel Alexis Read Ortiz

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.

Previo al examen de los motivos que sustentan el recurso de casación, esta Tercera Sala procederá a examinar si cumpleo nocon los requisitos de admisibilidad para su interposición,cuyo control oficioso se impone en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 1° de la Leynúm. 3726-53,sobre Procedimiento de Casación.

El artículo 1° de la Leynúm. 3726-53,sobre Procedimiento de Casación, prescribe que:La Suprema Corte de Justicia, decide, como Corte de Casación, si la ley ha sido bien o mal aplicada en los fallos en última o en única instancia pronunciados por los tribunales del orden judicial. Admite o desestima los medios en que se basa el recurso, pero sin conocer en ningún caso del fondo del asunto.

Del estudio del memorial de casación, esta Tercera Sala ha podido verificar que la parte recurrentepresenta las siguientes conclusiones:

“PRIMERO: que declare regular y valido el recurso de casación interpuesto por la señora PER2 por haber sido interpuesto en tiempo hábil y conforme a la normativa vigente. SEGUNDO: que en virtud de los medios de casación argüidos sea REVOCADA EN TODAS SUS PARTES la sentencia No. 030-04-2020-SSEN00029 de fecha 31 de enero del 2020, emitida por la Tercera Sala del Tribunal Superior

Administrativo, como tribunal de envío, por adolecer de vicios que lo ameritan, y por vía consecuencia falle de la manera siguiente: a) DE MANERA PRINCIPAL: Ordenar el reintegro de la ciudadana PER2 en su función como juez, así como el pago de los salarios dejados desde el 24 de marzo del 2017 hasta la fecha de la ejecución de la sentencia. b) DE MANERA SUBSIDIARIA, SIN RENUNCIAR A NUESTRO PLANTEAMIENTO ANTERIOR: Enviar al Tribunal Superior Administrativo, para que apodere a otra sala para el conocimiento nuevamente del proceso. TERCERO: Compensas las costas de procedimientos" (sic).

Al tenor de lo anterior, resulta válidorecordarque la Suprema Corte de Justicia no es un tercer grado de jurisdicción y, por consiguiente, no juzga los procesos ni los hechos, sino que verifica la correcta interpretación de la ley a cargo de los jueces del fondo; es decir, a la Suprema Corte, como corte de casación, en virtud al artículo 1º de la Leynúm. 3726-53de 1953, antes señalado, le está prohibido conocer del fondo del asunto; al ser las conclusiones de las partes las que fijan la extensión del proceso y limitan por tanto el poder de decisión del juez o los jueces apoderados y el alcance de la sentencia, cuando en estas se procura "revocar" o "confirmar" una sentencia, así comoacoger las pretensiones del recurrente planteadas en su recurso contencioso administrativo, como ocurre en el literal a) de las conclusiones precedentemente transcritas, estas implican abordar situaciones de hecho que escapan al control de la corte de casación, por ser aspectos que deben ser examinados y decididos exclusivamente por los jueces del fondo.

En vista de lo anterior, procede pronunciar la inadmisión de las peticiones contenidas en el literal a) del párrafo segundo de las conclusiones formuladas por la recurrente en su memorial, por procurar actuaciones extrañas al marco legal y constitucional de competencia de esta Suprema Corte de Justicia.

En vista de que en el literal b) del párrafo segundo de las conclusiones presentadas en su memorial de casación, la parte recurrente solicita el envío al Tribunal Superior Administrativo, para que apodere a otra sala para el conocimiento nuevamente del proceso, esta corte de casación procederá a analizar los medios de casación que fundamentan el recurso.

Para apuntalar su primer, segundo, quinto y sexto medios de casación, los cuales se examinan reunidos por su estrecha vinculación y resultar útil a la mejor solución del caso, la parte recurrente alega, en síntesis, que el tribunal a quo desnaturalizó los hechos de la causa que dieron origen a la resolución administrativa, al precisar que el aspecto controvertido del asunto era determinar si el Consejo del Poder Judicial vulneró o no el debido proceso en el acto administrativo impugnado, y posteriormente ofrecer motivaciones que no se corresponden con la decisión adoptada, violando con ello el principio de legalidad y el debido proceso; que los jueces del fondo han incurrido en una evidente falta de motivos y consecuente violación al derecho de defensa, al no evidenciarse cuáles medios de pruebas analizaron para dictar su decisión ni contradecir los medios de prueba presentados por la exponente, respecto de la violación del debido proceso en que incurrió la parte recurrida; que además, el tribunal a quo ni siquiera se refirió al hecho de que el Consejo del Poder Judicial impuso una sanción administrativa mayor a la que solicitó el ministerio público, limitándose a plasmar únicamente jurisprudencias nacionales e internacionales, así como la Carta Magna, sin explicar por qué aplican dichos textos.

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

"Hecho controvertido A) Determinar si el CONSEJO DEL PODER JUDICIAL (CPJ) vulneró el debido proceso administrativo cuando dictó la resolución núm. 0006/2017, de fecha 24/03/2017. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS 8. Al tenor del artículo 139 de la Carta Fundamental, los Tribunales son los

encargados de controlar la legalidad en los actos de la Administración Pública, en ese sentido al ser el Tribunal Superior Administrativo parte de ese Estado dominicano es nuestro deber velar por la protección de los derechos de las personas que acudan al Sistema de Justicia en busca de una solución a sus conflictos, situación que se colige del espíritu plasmado por el legislador en las disposiciones del artículo 8 de la indicada Constitución Política. a) Debido Proceso Administrativo 9. Nuestra Constitución en su artículo 8 consagra como función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de las personas, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas. 10. "Las garantías que conforman el debido proceso pueden ser invocadas como bien se desprende el artículo 69 numeral 10 de la Constitución, y el del artículo 3 principio 22 de la Ley 107-13 por las personas en los procedimientos administrativos, en aras de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier actuación de la Administración Pública que pueda afectarlos. En tal presupuesto, el debido proceso administrativo constituye un principio de derecho que concede a las personas una serie de derechos y garantías implícitos que conllevan un procedimiento regular y justo. 11. La Sala Constitucional de Costa Rica se ha pronunciado en muchas de sus resoluciones sobre el debido proceso y ha señalado que esta garantía no se refiere solamente a las sanciones de carácter penal o administrativo, sino que va también contra toda sanción, aún incluso de orden particular. Además ha dicho que el derecho de defensa o al debido proceso en materia administrativa, comprende básicamente: a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento, b) derecho de ser oído y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir la prueba que entienda pertinente, c) oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos vinculados con la cuestión de que se trate, d) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas, e) notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y los motivos en que ella se funde, f) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada. 12. El Tribunal Constitucional Colombiano, ha establecido el Alcance de la noción de debido proceso. "...que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho.-En este mismo sentido, esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares. (Sentencia C-089/11, Corte Constitucional Colombiana). 13. El derecho disciplinario es considerado como un sistema de control social e institucional que busca garantizar el cumplimiento de los fines y funciones atribuidos al Estado (Forero, 2007), para lo cual su objetivo principal es sancionar a aquellos que ejercen una función pública y cometen una falta que contravienen los principios consagrados en la Constitución. 14. "r. (...) para la aplicación de cualquier sanción disciplinaria resulta obligatorio que se respete el derecho de defensa y, en sentido general, el debido proceso de la persona sometida; esto así, no sólo porque la ley que rige la materia lo consagra, sino también porque estamos en presencia de un requisito que tiene rango constitucional. 15. Luego del análisis de los documentos que componen el expediente no hemos comprobado vulneración alguna por parte del CONSEJO DEL PODER JUDICIAL, ya que ha quedado demostrado que al proceder a la desvinculación de la señora

PER2 la administración dio cumplimiento al debido proceso, garantizándole la tutela judicial efectiva dispuesta en el artículo 69 de la Constitución" (sic).

Respecto del deber de motivar, esta Tercera Sala, como corte de casación, ha establecido, de manera constante, los criterios siguientes: Las consideraciones o motivos son un corolario del principio de legalidad que está consagrada en la constitución y de la seguridad jurídica que deben ser otorgadas; en materia laboral la motivación justifica la "verdad jurídica objetiva" tratando "materialmente" de concretizar lo factico ocurrido con lo recibido por ante el tribunal, sea igual o parecido a lo acontecido, debiendo utilizar cánones de racionalidad con un estilo analítico y valorativo apegado a los principios generales y fundamentales del derecho del trabajo; que la motivación debe ser suficiente, adecuada, razonable y pertinente en una relación armónica de los hechos y el derecho en relación al caso sometido.

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.

En tal sentido, el Estado de derecho, pone dos obligaciones 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 haya 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".

Del estudio de la sentencia que se impugna resulta evidente que los jueces del fondo, al momento de fijar el objeto del recurso contencioso administrativo interpuesto y establecer los hechos controvertidos que determinaban el alcance del recurso interpuesto ante ellos, sostuvieron que la parte recurrente lo justificaba en la vulneración del debido proceso administrativo con la emisión de la Resolución núm. 006/2017, sin embargo al momento de aplicar el derecho a los hechos planteados por las partes, se limitaron a citar los artículos concernientes al debido proceso y al debido proceso administrativo, la Constitución de la República, la Ley núm. 107-13 y a señalar criterios jurisprudenciales constitucionales de Colombia y de Costa Rica, relativos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, para luego concluir pura y simplemente sosteniendo que el Consejo del Poder Judicial al momento de desvincular a la hoy recurrente cumplió con el debido proceso administrativo, conclusión que permite a esta Tercera Sala advertir que el tribunal a quo incurrió en la falta de

motivos planteada, en razón de que las motivaciones expuestas en su decisión no responden los medios de defensa esgrimidos formalmente por la hoy recurrente, de manera que tal omisión deja desprovista de una respuesta concreta y razonada la pretensión principal de la recurrente, razón por la cual procede acoger los medios reunidos examinados y, en consecuencia, casar la decisión impugnada, sin necesidad de ponderar los demás medios de casación propuestos.

De conformidad con las disposiciones del artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, el cual expresa que: 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.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en este aspecto, dispone que: 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, 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. 030-04-2020-SSEN-00029, de fecha 31 de enero de 2020, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido 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, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F.

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, en la fecha arriba indicada.

www.poderjudici