PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE MARZO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0214

Sentencia impugnada:Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de junio de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogados:Licdos. Joaquín A. Luciano L. y Geuris Falette S.

Recurrido:Dirección General de Bienes Nacionales.

Abogados:Dr. Francisco José Abreu Peña, Licdos. Apolinar Torrez López y Marcos R. Urraca L.

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 31 de marzo 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. 0030-1647-2021-SSEN-00175, de fecha 30 de junio de 2021, dictada por la Octava Sala Liquidadora 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 10 de septiembre de 2021, en de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Joaquín A. Luciano L. y Geuris Falette S., dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y O1 con estudio profesional abierto en común en la ADD1 actuando como abogados constituidos de PER2 dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 domiciliado y residente en la municipio San Felipe de Puerto Plata, provincia Puerto Plata.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 19 de octubre de 2021, en de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. Armando Desiderio Arias Polanco y el Dr. Edgar Sánchez Segura, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED3 y CED4 con estudio profesional abierto en común en la consultoría jurídica de su representado Ministerio de Hacienda, organismo centralizado del Estado dominicano, regido de conformidad con la Ley núm. 494-06, de fecha 27 de diciembre de 2006, con domicilio en la ADD8 representado por su ministro José Vicente, dominicano, del mismo domicilio de su representado.

De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 28 de octubre de 2021, en la secretaria general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Dr. Francisco José Abreu Peña y los Lcdos. Apolinar Torrez López y Marcos R. Urraca L., dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-09113545-9, CED5 y CED6 con estudio profesional, abierto en común, en la consultoría jurídica de su representada Dirección General de Bienes Nacionales, institución del Estado, creada conforme a la Ley núm. 1832-48, de fecha 3 de noviembre de 1948, con domicilio en la O2 representada por su director general César J. Cedeño Ávila, dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED7

Mediante dictamen de fecha 13 de diciembre de 2021, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el recurso de casación.

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, juez que preside, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, asistidos de la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

En fecha 3 de enero de 2017, el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Bienes Nacionales notificaron a PER2 su desvinculación del cargo de encargado de la oficina provincial en Puerto Plata, por haber incurrido en faltas de tercer grado conforme con lo indicado por el artículo 84 numeral 7 y 11 de la Ley 41-08, de Función Pública.

No conforme con lo anterior, la parte hoy recurrente interpuso recurso contencioso administrativo contra el acto administrativo relativo a su desvinculación, dictando la Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-1647-2021-SSEN-00175, de fecha 30 de junio de 2021, objeto del

presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: Rechaza por improcedente el medio de inadmisión planteado por el Procurador general administrativo. SEGUNDO: Declara bueno y válido en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo incoado por el señor PER2 contra el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Bienes Nacionales por cumplir con los requisitos legales establecidos a tales fines. TERCERO: Acoge parcialmente, en cuanto al fondo el indicado recurso, en consecuencia, ORDENA al Ministerio de Hacienda realizar, solamente, el pago a favor del recurrente PER2 por concepto de: a) proporción del sueldo trece (13), b) las vacaciones no disfrutadas o su proporción, si aplica, sobre la base del último salario devengado ascendente a treinta y cuatro mil pesos dominicanos con cincuenta y cinco centavo (RD$34,000.55). En cuanto a los demás aspectos solicitados se Rechaza, por los motivos expuestos. CUARTO: Declara el presente proceso libre de costas. QUINTO: Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas en el proceso. SEXTO: 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: Violación al artículo 87, numeral 1 de la Ley 41-08 de Función Pública, que establece que el proceso de destitución comienza con un apoderamiento del funcionario titular a la oficina de recursos humanos de las acusaciones correspondientes. Falta de base legal. Segundo medio: Violación a la tutela judicial efectiva y a las normas del debido proceso previstas en el artículo 69, inciso décimo de la Constitución de la República. Omisión de estatuir” (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 primero y segundo medios de casación, los cuales se examinan de forma reunida por su estrecha relación y resultar más útil a la mejor solución que se le dará al caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo incurrió en falta al violar las disposiciones del artículo 87 de la Ley 41-08, de la Ley de Función Pública que manda a iniciar el proceso de destitución de un funcionario público tras el inicio de las indagaciones a cargo del funcionario de mayor jerarquía dentro de la respectiva unidad; que el cumplimiento de dicha disposición legal fue invocado por el recurrente en su recurso contencioso administrativo y los jueces del fondo obviaron realizar un análisis exhaustivo de su cumplimiento. Lo anterior también evidencia una flagrante violación a la tutela judicial efectiva y a las normas del debido proceso.

Respecto de la valoración de estos medios, es menester referirnos a los hechos suscitados ante la jurisdicción de fondo, recogidos de la sentencia recurrida y de los documentos por ella referidos: a) que laboró

para la Dirección de Bienes Nacionales desde el 28 de agosto de 2004; b) En fecha 25 de octubre del año 2016 fue suspendido de sus funciones porque supuestamente contrató a su hija en la oficina provincial de Puerto Plata; c) posteriormente fue notificado en fecha 3 de enero de 2017 de la desvinculación de la posición de encargado en las oficinas de la Dirección General de Bienes Nacionales de Puerto Plata; d) que a raíz de lo anterior el recurrente apoderó la Comisión de Personal en fecha 5 de enero de 2017, en procura de agotar la fase administrativa, levantándose el levantó acta de No Conciliación en fecha 19 de enero de 2017; g) que, al no estar conforme con su destitución, PER2 interpuso en fecha 24 de febrero de 2017, recurso contencioso administrativo sustentado en que el acto de desvinculación debía ser declarado nulo por violar las disposiciones de los artículos 85, 86 y 87 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública y en consecuencia violentar el derecho de defensa y el debido proceso, reclamando en dicha instancia el reintegro a sus función y pago de los salarios y vacaciones vencidas.

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

" 14. Luego de un examen exhaustivo de las piezas que conforman el presente caso, el Tribunal aprecia que en el expediente de marras se encuentran depositados los documentos que demuestran que la hoy recurrente pertenece al régimen de empleado de estatuto simplificado ya que no demostró que ostentara un cargo de carrera administrativa. Con motivo del recurso que nos ocupa se ha constatado que el recurrente fue suspendido con disfrute de salario según da cuenta la comunicación de suspensión de funciones de fecha 25 de octubre de 2016 en ocasión de la investigación llevada en su contra con respecto a la violación de los numerales 7 y 11 del art. 84 de la ley de función pública y los numerales 3.19, 3.21 y 3.22 del código de ética institucional y que posteriormente fue destituido según da cuenta la acción de personal de fecha 1 de enero del 2017, en cumplimiento de los preceptos establecidos en el artículo 87 de la Ley 41-08, sobre Función Pública, elementos que prueban que la Administración realizó todos y cada uno de los procesos de investigación, comprobación y determinación de la falta cometida por el ex servidor público, y que al mismo, se le dio la oportunidad de que se defendiera de la falta imputada que originó la investigación, según se observa en el documento de fecha 27 de noviembre de 2016 contenido, cuyos resultados comprometen su responsabilidad directamente, por lo que el Tribunal es de opinión que la Administración actuó apegada a las leyes y al debido proceso establecido en el artículo 69 de la Constitución Dominicana, motivos por los cuales, se rechaza de forma parcial el presente recurso, reconociéndole únicamente los derechos adquiridos referentes a salario de navidad y vacaciones no disfrutadas en la proporción que corresponda () En esas atenciones, este tribunal luego de constatar que la desvinculación del recurrente fue llevada acorde al debido proceso administrativo establecido en el artículo 87 de la ley 41-08 de Función Pública y 69.10 de la Ley Fundamental del Estado, por tanto, esta jurisdicción reconoce la validez del acto de desvinculación, en consecuencia, se acoge el recurso de manera parcial, en lo que respecta a los derechos adquiridos (valores que no le han sido pagados al recurrente)" (sic).

En relación con el alegato de violación a la ley y al derecho de defensa, la parte recurrente alega que los jueces apoderados del fondo inobservaron con su decisión las disposiciones legales previstas en el artículo 87 de la Ley 41-08, sobre Función Público en el proceso de desvinculación del cual fue objeto.

Al hilo de la consideración anterior, es preciso remitirnos al contenido del artículo 87 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, así como al párrafo I del artículo 113 del reglamento 523-09, de relaciones laborales en la administración pública, los cuales establecen de manera combinada el procedimiento a seguir cuando, con respecto a un servidor público que estuviere incurso en una causa de destitución, sea necesario iniciar un proceso de investigación con la finalidad de determinar si procede levantar cargos en su contra e iniciar un

juicio disciplinario que podría conllevar su destitución.

En ese sentido, la normativa citada establece que el funcionario de mayor jerarquía solicitará a la oficina de Recursos Humanos la apertura de una investigación, la cual podrá nombrar una comisión investigadora compuesta por las personas a que se refiere el párrafo I del artículo 13 del reglamento núm. 523-09 antes mencionado. Del resultado de dicha investigación pudieran presentarse cargos contra el empleado de que se trate, después de lo cual se notificará al servidor investigado para que tenga acceso al expediente y ejerza su derecho de defensa en un lapso de 5 días, teniendo la oportunidad de depositar su escrito de descargo. Luego de dicho depósito, el servidor investigado puede depositar las pruebas que considere de lugar. Posteriormente el expediente es remitido a la consultoría jurídica o a un órgano similar con la finalidad de que emita su opinión sobre la procedencia o no de la destitución, en el lapso de 10 días hábiles, decisión que será notificada al servidor, para que proceda de la forma que considere de lugar.

Esta Tercera Sala, luego de analizar los motivos expuestos por el tribunal a quo para dictar la decisión atacada, advierte que -partiendo de la controversia suscitada entre las partes relativa a que la parte hoy recurrida no cumplió con el procedimiento administrativo correspondiente al desvincular a PER2 de sus funciones- resulta evidente que los motivos dados en la sentencia que se impugna impiden verificar cuáles medios de pruebas fueron analizados por los jueces del fondo que les permitieron concluir en que fue agotado todo el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 87 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública que tuvo como resultado la desvinculación de la parte recurrente por infringir el código de ética institucional en sus numerales 3.19, 3,21 y 3.22. Muy especialmente se verifica la ausencia de motivos que le permitieron determinar el cumplimiento al funcionario que inició la investigación contra el hoy recurrente en casación, el cual era uno de los puntos de discusión jurídica ante el tribunal a quo.

No obstante, es menester indicar, 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 ser establecida a través del proceso disciplinario previsto en el artículo 87 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

Adicionalmente, resulta imperioso dejar 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.

Finalmente, a partir de lo antes expuesto, esta Tercera Sala advierte que los jueces del fondo al indicar que en el proceso de desvinculación de la parte recurrente, la parte recurrida respetó el debido proceso administrativo y no lesionó el derecho de defensa, han incurrido en las violaciones esgrimidas; en consecuencia, esta Tercera Sala procede a casar con envío la sentencia impugnada.

No procede referirse a los demás medios propuestos, en vista de que los jueces del fondo deberán conocer nuevamente el recurso contencioso administrativo.

De conformidad con lo previsto en el 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 enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia que ha sido objeto de casación.

Según 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: CASA la sentencia núm. 0030-1647-2021-SSEN-00175, de fecha 30 de junio de 2021, dictada por la Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Tercera 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 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