PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 25 DE FEBRERO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0156

Sentencia impugnada:Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 14 de mayo de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Mispas).

Abogados:Licdos. Luis Manuel Tolentino, Mario Radhamés Matías Parris y Emilio de los Santos.

PER1

Abogado:Dr. Wilson de Jesús Tolentino Silverio.

Juez ponente:Mag. 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, Moisés A. Ferrer Ladrón, 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 25 de febrero de 2022, año 178° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Mispas), contra la sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00237, de fecha 14 de mayo de 2021, dictada por la Primera 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 25 de agosto de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Luis Manuel Tolentino, Mario Radhamés Matías Parris y Emilio de los Santos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 CED2 y CED3 con estudio profesional abierto en común, en la consultoría jurídica de su representado Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Mispas), en su calidad de órgano centralizado del Estado dominicano, organizada de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública núm. 247-01, de fecha 14 de agosto del 2012 y la Ley General de Salud núm. 42-01, con domicilio ubicado en la ADD1 LOC1 LOC2 O1 O2 representada por el ministro PER2 tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 23 de septiembre de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Dr. Wilson de Jesús Tolentino Silverio, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED5 con estudio profesional abierto en la ADD2 LOC1 LOC2 O1 O2 actuando como abogado constituido de PER3 dominicana, poseedora de la cédula de identidad y electoral núm. CED6 del mismo domicilio de su abogado constituido.

Mediante dictamen de fecha 9 de diciembre de 2021, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente el recurso de casación.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 12 de enero de 2022, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, juez presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia y Anselmo Alejandro Bello F., jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

El magistrado Manuel R. Herrera Carbuccia no firma la presente decisión por haberse deliberado y fallado durante su período de permiso con fines académicos.

II. Antecedentes

Sustentado en un alegado cese laboral contrario a derecho, PER3 incoó un recurso Contencioso-Administrativo en reintegro laboral y cobro de salarios dejados de percibir contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Mispas), dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00237, de fecha 14 de mayo de 2021, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA regular y válido en cuanto a la forma el Recurso Contencioso-Administrativo, interpuesto por la señora PER3 en fecha 17/10/2017, contra el MINISTERIO de SALUD PÚBLICA, por haber sido incoado de acuerdo a las disposiciones que rigen la materia. SEGUNDO: ACOGE, parcialmente, en cuanto al fondo, el indicado recurso, en consecuencia, REVOCA la acción de personal de fecha 18 de septiembre de 2017, disponiendo el inmediato REINTEGRO de

la señora PER3 a la posición que ocupaba dentro de dicha institución, asimismo, ORDENA al MINISTERIO de SALUD PÚBLICA el pago a favor de la recurrente de los salarios dejados de percibir desde su desvinculación en fecha 18/09/2017, hasta el momento en que se ejecute la presente sentencia, en virtud de las motivaciones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión. TERCERO: DECLARA el presente proceso libre de costas. CUARTO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, señora PER3 a la parte recurrida el MINISTERIO de SALUD PÚBLICA 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

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Desnaturalización de los hechos y el derecho. Segundo medio: Contradicción de motivos. Tercer medio: No valoración de su justa dimensión de las pruebas aportadas y errónea interpretación de la norma jurídica” (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 primer, segundo y tercer medios de casación, los cuales se reúnen por su estrecha vinculación, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo distorsionó los hechos que dieron origen a la desvinculación de la hoy recurrida al indicar que se sustentó únicamente en una supuesta denuncia realizada por terceros, sin observar, que le fueron aportados diversos medios de pruebas que demuestran la falta de dicha señora, consistente en solicitar dinero a terceros para la obtención de un cargo en la institución, por lo que esta corte de casación al analizar el referido informe podrá comprobar la distorsión de los hechos y el derecho en los cuales incurrieron los jueces del fondo al ordenar el pago de los salarios caídos así como el reintegro de la hoy recurrida.

Continúa alegando la recurrente, que el tribunal a quo tenía el afán de quitar mérito a la investigación realizada por el Ministerio de Salud Pública, incurriendo en el error de contradecir su propio criterio, sin tomar en cuenta que el artículo 113, párrafo I, dispone que debe realizarse un informe explicativo de las faltas de tercer grado cometidas por el servidor público, lo cual fue cumplido por el órgano, no obstante ha sido satanizado y distorsionado por los jueces a quo al indicar que al momento de la elaboración del aludido informe la hoy recurrida se encontraba de vacaciones y se le esperó con la desvinculación cuando se reintegró, lo cual no se corresponde con la realidad.

En ese mismo tenor continúa alegando la recurrente, que el tribunal a quo no le otorgó mérito al informe de investigación de fecha 8 de septiembre de 2017, realizado por la Comisión de Investigación del Ministerio de Salud Pública, en el cual se encuentran todas las indagatorias, testimonios de los terceros afectados y de la compañera de trabajo de la recurrida que utilizaba sus cuenta de nómina para el depósito de los montos, que dan cuenta de la falta de la hoy recurrida consistente en solicitar dinero para beneficiar a terceros con nombramientos y promociones, por lo que es extraño que los jueces del fondo indiquen que se trató de simples denuncias de terceros como sustento legal para la desvinculación, por tanto, el tribunal a quo no valoró en su justa dimensión la glosa probatoria que le fue aportada, lo que se traduce en falsa interpretación de normas jurídicas.

Asimismo, continúa alegando la recurrente, que el tribunal a quo indicó en su motivación que el Ministerio de Salud Pública llevó a cabo la investigación en contra de la hoy recurrida, cuando esta se encontraba de vacaciones y se le notificó su desvinculación cuando se reintegró, conclusión a la cual arribó el tribunal a quo sin haberse analizado todas las pruebas aportadas ni otorgárseles su justo valor, específicamente al informe de investigación de fecha 8 de septiembre de 2017, el cual contiene testimonios de distintos ciudadanos, el cual además fue sustentado en 9 documentos al momento de depositarse el escrito de defensa ante este plenario, y que de haberse tomando en cuenta se hubiera determinado que sí se le dio cumplimiento al contenido del artículo 87 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

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

19. Al caso específico, la normativa aplicable es la Ley núm. 41-08, que instruye en su artículo 87 cuales son los pasos que debe seguir la Administración Pública que considere que un servidor público incurre en una de sus prohibiciones de tercer grado que conllevan la destitución; procedimiento, al que el MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, se limitó a establecer que llevó a cabo una investigación de manera minuciosa posterior a la denuncia recibida, en contra de la recurrente, PER3 y que al momento de las investigaciones la misma se encontraba de vacaciones y el día de su reintegro, se le esperó con una carta de desvinculación explicándole las razones del hecho. 20. Vistas las pruebas y argumentaciones empleadas por las partes en el presente proceso, reluce la carencia del procedimiento fijado por la Ley de Función Pública, mandatorio de una formulación precisa de cargos, su notificación, escrito de descargo, acto de descargo, remisión a la Consultoría Jurídica para que exprese su opinión, notificación de los resultados de la investigación al servidor público sujeto a la causa disciplinaria ni constancia por escrito o expediente administrativo; por el contrario, el MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, se limitó a justificarse en una supuesta denuncia realizada por terceros a quienes presumiblemente se les había prometido nombramientos y ascensos a cambio de una suma de dinero, sin apoyar su acción de personal de fecha 18 de septiembre del año 2017, en documentación que justifique la separación de la señora PER4 VERAS 22. Si bien la ley 41-08, dispone que los servidores de estatuto simplificado no tienen vocación de carrera, y por tanto, no resultan amparados por el principio de estabilidad en su designación, pudiendo ser desvinculados sin que, necesariamente, se alegue en su contra la comisión de faltas disciplinarias, no ocurre igual cuando la cancelación de su nombramiento se realiza por la imputación de una falta de tercer grado, caso en el que la administración debe, cumplir con el debido proceso sancionador, emitiendo el informe correspondiente respecto de los hechos que han dado origen al proceso disciplinario, criterio que ha sido fijado reiteradamente por el Tribunal Constitucional, inobservancia que trastoca el debido proceso sancionador en perjuicio del recurrente, aun cuando este no es un servidor de carrera, esto en razón de que como se lleva dicho, en la especie si bien fue aportado por la recurrida MINISTERIO de SALUD PÚBLICA un informe sobre denuncia venta de

nombramiento, levantado durante el proceso de investigación asi como las pruebas en las que se sustentó, no menos cierto es que no existe constancia de que la recurrente haya tenido participación en dicho proceso de conformidad con lo establecido en los artículos mencionados, razón por la que procede acoger en este aspecto el recurso interpuesto, en consecuencia declara la nulidad de la acción personal de fecha 18 de septiembre de 2017, disponiendo el reintegro del recurrente, PER3 así como el pago de los salarios dejados de percibir hasta que se ejecute la presente decisión por la nulidad del procedimiento sancionatorio, tal como se hará constar en la parte dispositiva

El punto controvertido constituye determinar si como aduce la hoy recurrente, esta dio cumplimiento al proceso disciplinario instituido legalmente cuando se desvincula a un servidor público por alguna falta cometida.

En ese sentido, el artículo 87 de la Ley núm. 41-8 sobre Función Pública dispone que: “Cuando el servidor público estuviere presuntamente incurso en una causal de destitución, se procederá de la siguiente manera: 1. El funcionario de mayor jerarquía dentro de la respectiva unidad, solicitará a la Oficina de Recursos Humanos la apertura de la averiguación a que hubiere lugar; 2. La Oficina de Recursos Humanos instruirá el respectivo expediente y determinará los cargos a ser formulados al servidor público investigado, si fuere el caso; 3. Una vez cumplido lo establecido en el numeral precedente, la Oficina de Recursos Humanos notificará al servidor público investigado para que tenga acceso al expediente y ejerza su derecho a la defensa, dejando constancia de ello en el expediente; 4. 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; 5. El servidor público investigado, durante el lapso previo a la formulación de cargos y dentro del lapso para consignar su escrito de descargo, tendrá acceso al expediente y podrá solicitar que le sean expedidas las copias que fuesen necesarias a los fines de la preparación de su defensa, salvo aquellos documentos que puedan ser considerados como reservados; 6. Concluido el acto de descargo, se abrirá un lapso de cinco días hábiles para que el investigado promueva y evacue las pruebas que considere conveniente; 7. Dentro de los dos días hábiles siguientes al vencimiento del lapso de pruebas concedidas al servidor público, se remitirá el expediente a la consultoría jurídica o la unidad similar del órgano o entidad a fin de que opine sobre la procedencia o no de la destitución. A tal fin, la consultoría jurídica dispondrá de un lapso de diez días hábiles; 8. La máxima autoridad del órgano o entidad decidirá dentro de los cinco días hábiles siguientes al dictamen de la consultoría jurídica y notificará al servidor público investigado del resultado, indicándole en la misma notificación del acto administrativo el recurso jurisdiccional que procediere contra dicho acto, el tribunal por ante el cual podrá interponerlo y el término para su presentación; 9. De todo lo actuado se dejará constancia escrita en el expediente. El incumplimiento del procedimiento disciplinario a que se refiere este artículo por parte de los titulares de las Oficinas de Recursos Humanos, será causal de destitución y nulidad del procedimiento aplicado”.

En ese sentido, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia advierte, que los jueces del fondo para acoger el recurso Contencioso-Administrativo llegaron a la conclusión, luego de analizas las pruebas aportadas por las partes, que al desvincular a la hoy recurrida el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social no cumplió con el proceso disciplinario previsto en el artículo 87 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

Que si bien es cierto reposaba en el expediente un informe de fecha 8 de septiembre de 2017, el cual establecía los hechos alegadamente ocurridos, los jueces determinaron que la parte hoy recurrida no tuvo conocimiento del proceso disciplinario, por lo que no tuvo la oportunidad de defenderse de las imputaciones formuladas en su contra; de ahí que determinaron, que la hoy recurrente no llevó a cabo el procedimiento disciplinario instituido

en el artículo 87 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública cuando procedieron a desvincular a la hoy recurrida por alegadamente haber incurrido en falta de tercer grado, incumplimiento este que conlleva la nulidad del acto de desvinculación, tal y como lo retuvo el tribunal a quo.

En esas condiciones, y contrario a lo denunciado, esta Tercera Sala advierte que al haber la jurisdicción de fondo fallado en la forma en que lo hizo, actuó de manera correcta y conforme con el voto de la ley, ya que como se lleva dicho, el procedimiento disciplinario es obligatorio que se lleve a cabo, previo a la desvinculación, lo que no ocurrió en la especie.

Sobre el particular, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha juzgado 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 estar precedida del proceso disciplinario previsto en el artículo 87 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

En relación con lo expuesto precedentemente, cabe destacar que existen principios específicos para el procedimiento disciplinario en la función pública, que emanan de los tratados internacionales y la constitucional, tales como la presunción de inocencia, que establece que los servidores públicos son inocentes hasta tanto se demuestre lo contrario; el principio del debido proceso, según el cual todo servidor público debe ser escuchado antes de ser sancionado; el principio del doble grado, a partir del cual los servidores públicos tienen derecho a impugnar cualquier sanción en su contra, entre otros; que asimismo la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, ha previsto un procedimiento disciplinario que garantiza al servidor público, procesado disciplinariamente, los principios básicos, por lo que el incumplimiento de estos principios es causa de nulidad del proceso.

El procedimiento disciplinario previsto legalmente debe ser de estricto cumplimiento por parte de las instituciones públicas previo al acto de desvinculación, todo con respeto al derecho fundamental al debido proceso en beneficio del servidor público, cuyo derecho ha sido refrendado por el Tribunal Constitucional estableciendo que para que se cumplan las garantías del debido proceso legal, es preciso que el justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva, pues el proceso no constituye un fin en sí mismo, sino el medio para asegurar, en la mayor medida posible, la tutela efectiva, lo que ha de lograrse sobre el conjunto de los instrumentos procesales que generalmente integran el debido proceso legal.

El debido proceso de ley que más arriba se dispone y cuya ausencia ha originado este fallo en casación, tiene que ser cumplido y agotado a pesar de la certeza que tenga la administración sobre la comisión de los hechos que configuran las faltas de tercer grado invocadas como fundamento de la desvinculación de que se trate.

Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de relieve que el tribunal a quo hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos de la causa, exponiendo motivos suficientes, pertinentes y congruentes, que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que, en la especie se ha hecho una correcta aplicación de la ley, sin incurrir el fallo impugnado en los vicios denunciados por la parte recurrente en los medios examinados, procediendo rechazar el presente recurso 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, 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 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 el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Mispas), contra la sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00237, de fecha 14 de mayo de 2021, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, 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