PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE AGOSTO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0896

Sentencia impugnada:Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, del 4 de junio de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogados:Licdos. Ariel Lockward Céspedes y Félix Rosario Labrada.

Recurrido:Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (Digeig).

Abogada:Dra. Rosa Elba Cordero Espaillat.

Juez ponente:Mag. PER2

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 agosto 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 PER3 contra la sentencia núm. 0030-1642-2021-SSEN-00189, de fecha 4 de junio de 2021, dictada por la Cuarta 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 30 de agosto de 2021, en el Centro de Servicio Presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Ariel Lockward Céspedes y Félix Rosario Labrada, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 con estudio profesional abierto en común en la ADD1 ADD2 ADD3 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de Nalda Lizardo Zorrilla, dominicana, provista de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 domiciliada y residente en el sector ADD4 municipio y provincia San Pedro de Macorís.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 11 de octubre de 2021, en el Centro de Servicio Presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por la Dra. PER4 dominicana, tenedora de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 con estudio profesional abierto en la consultoría jurídica de su representada, la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), órgano adscrito al Ministerio de la Presidencia (Minpre), creada en virtud del decreto núm. 486-12, de fecha 21 de agosto de 2012, RNC CED5 CED6 con su sede central y oficinas principales ubicadas en la intersección formada por las ADD5 ADD6 Santo Domingo, ADD7 representada por su directora general PER5 dominicana, poseedora de la cédula de identidad y electoral núm. CED7 del mismo domicilio de su representada.

3.Mediante dictamen de fecha 22 de marzo de 2022, 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 20 de abril de 2022, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

5.En fecha 24 de agosto de 2020, la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), mediante acción de personal, solicitó al Ministerio de Administración Pública (MAP), la aprobación para que la servidora de carrera, PER3 sea reintegrada al cargo de analista en el departamento de recursos humanos, siendo aprobada por el indicado ministerio en fecha 14 de septiembre de 2020, mediante oficio núm. 0009917;

6.que, inconforme, la señora PER3 solicitó la reconsideración en fecha 9 de septiembre de 2020, emitiéndose la resolución administrativa núm. 05/2020, del 2 de octubre de 2020, modificándose el salario a devengar, en cuanto a que se le establezca el salario máximo dentro de la escala salarial del grupo ocupacional IV en la carrera administrativa; que, en desacuerdo con lo anterior, interpuso recurso contencioso administrativo, dictando la Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-1642-2021-SSEN-00189, de fecha 4 de junio de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: Acoge la excepción de nulidad planteada por la parte recurrida del recurso contencioso administrativo interpuesto por la señora PER3 contra de la acción de personal de fecha veinticuatro (24) de agosto del 2020, y Resolución Administrativa DIGEIG No. 05-2020 de fecha dos (2) de octubre del 2020, por los motivos plasmados en la parte considerativa de esta sentencia. SEGUNDO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas señora PER3 así como a la emitidos por la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), y al PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. TERCERO: DECLARA compensadas las costas del presente proceso. CUARTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medio de casación

7.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "Único medio: Falsa interpretación de la ley, de los hechos y los documentos de la causa. Errónea valoración e interpretación de la ley y las pruebas" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

8.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.

9.Para sustentar su único medio de casación, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo incurrió en falsa interpretación de la ley, al acoger la excepción de nulidad por falta de personería jurídica planteada por la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), puesto que si bien es cierto que el artículo 3 del decreto núm. 486-12, de fecha 31 de agosto de 2012, que lo crea, establece su dependencia jerárquica del Ministerio de la Presidencia, en materia de función pública, la hoy recurrida funciona con toda autonomía e independencia, por lo que si los jueces del fondo hubieran verificado la vinculación directa que existe entre el derecho vulnerado y reclamado, con el resultado de este, confirmarían la legitimidad que recae sobre la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG) para ser demandada, máxime cuando este asume responsabilidades laborales, operativas y financieras, lo cual ha sido reconocido en otras jurisprudencias del Tribunal Superior Administrativo.

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

" 4. En esa tesitura la DIRECCION GENERAL DE ETICA E INTEGRIDAD GUBERNAMENTAL (DIGEIG), solicitó en sus conclusiones que fuese declarado inadmisible el recurso que nos ocupa, por falta de capacidad de la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG) por estar desprovista de

personalidad jurídica por ser un órgano y no un ente, de conformidad con la Ley 247-12, Orgánica de Administración Pública y en virtud de las disposiciones contenidas en la ley 834 del año 1978 15. Los artículos 6 y 7, de la ley Orgánica de la Administración Pública, núm. 247-12, del 14 de agosto de 2012, establecen que: "Entes y órganos administrativos. La Administración Pública está conformada por entes y órganos administrativos. Constituyen entes públicos, el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas. Los órganos son las unidades administrativas habilitadas a ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyen. Requisitos para la creación de entes y órganos. La creación de entes y órganos administrativos se sujetará a los requisitos siguientes: 1. Indicación de su misión y delimitación de sus competencias o atribuciones, y motivación de su creación en base a sus fines, objeto, régimen jurídico y medidas de resultado y estudio previo del impacto de su creación en la racionalidad, eficacia y eficiencia administrativa en el sector; 2. Determinación de su forma organizativa, su ubicación en la estructura de la Administración Pública y su adscripción funcional y administrativa; 3. Previsión de las partidas y créditos presupuestarios necesarios para su funcionamiento; 4. Determinación de los cargos de máxima jerarquía, su integración y designación". 16. El artículo 1 del Decreto 486-12 de fecha 21 de agosto del 2012, que crea la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental, de fecha 21 de agosto de 2012, establece que: "Se crea la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), como órgano rector en materia de ética, transparencia, gobierno abierto, lucha contra la corrupción, conflicto de interés y libre acceso a la información, en el ámbito administrativo gubernamental". 17. Del estudio del referido Decreto se establece en su artículo 3 que la Dirección General de Ética Gubernamental se encuentra bajo la dependencia jerárquica del Ministerio de la Presidencia, es decir, del Poder Ejecutivo. No teniendo entre las atribuciones que se le otorgan alguna que la faculte ni para accionar en justicia, como se requeriría en este caso, ni para responder en justicia ante el accionar de alguna persona, pública o privada, toda vez que, como señala su dicho artículo, se trata de una dependencia con atribuciones específicas dentro de la esfera del Poder Ejecutivo. 18. Que de todo lo anterior se desprende que la parte accionante, la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental, es un órgano no provisto de personalidad jurídica de derecho público, por lo que, no ostenta la capacidad para accionar en justicia, conforme a la norma que la creó, razón por la cual este Tribunal procede acoger la excepción de nulidad planteada por la parte recurrida y declarar la nulidad del presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la señora PER3 contra de la acción de personal de fecha veinticuatro (24) de agosto del 2020, y Resolución Administrativa DIGEIG No. 05-2020 de fecha dos (2) de octubre del 2020, emitidos por la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), por la parte recurrente carecer de capacidad procesal para accionar en justicia, pues no se trata de una entidad dotada de personería jurídica, sino de una oficina técnica creada como una dependencia del Poder Ejecutivo" (sic).

11.La sentencia hoy impugnada en casación declaró nulo el recurso contencioso administrativo incoado por la hoy recurrente sobre la base de que en el mismo figuró como parte demandada la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), el cual es un "órgano" de la Administración Pública carente de personería jurídica.

12.Según los jueces del fondo, esa falta de personería jurídica del órgano demandado genera una nulidad del recurso contencioso que nos ocupa al tenor del artículo 39 de la ley 834 del 1978. En definitiva, dichos magistrados aducen la falta de capacidad procesal de la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG) para figurar como parte demandada en un proceso contencioso administrativo, situación que, según la parte recurrente en casación, constituye una aplicación errónea del ordenamiento jurídico.

13. Sobre este tema, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia debe realizar algunas puntualizaciones generales previas que deberán servir como presupuesto de lo que más abajo se dirá.

14.En relación con la capacidad procesal en general, es decir, a la capacidad para ser parte en un juicio, la doctrina procesal tradicional dominicana la concibe en base a dos presupuestos: a) la capacidad de goce, que no es más que la facultad material de tener derechos y obligaciones; y b) la capacidad de ejercicio para el reclamo de esos mismos derechos de manera judicial. Habría que terminar esta nota histórica diciendo que, en línea de principio, la capacidad para figurar en un proceso ha estado históricamente vinculada a la noción de personalidad jurídica, implicando que la existencia de esta última configura la referida capacidad procesal.

15.Sin embargo, pronto se advirtió, en el derecho comparado y en el nuestro, que en el caso de las personas morales el sistema formal de la personalidad jurídica resultaba deficiente para dar cuenta de ciertas entidades sin personalidad jurídica que necesitan capacidad para estar en juicio con la finalidad de que estas puedan solicitar la tutela de sus derechos e intereses, así como que los terceros que interactúan con estas realidades puedan salvaguardar sus derechos e intereses mediante la vía judicial.

16.Esto último, es decir, la facultad que tienen los administrados para controlar jurisdiccionalmente todo tipo de actividad administrativa como exigencia primordial del Estado de Derecho, es lo que justifica que ciertos órganos de la administración pública que no han sido personificados de manera específica queden englobados o comprendidos dentro de la personalidad jurídica del estado o del ente del cual dependen, para que de ese modo los ciudadanos puedan ejercer el derecho a la tutela judicial efectiva en relación con la actividad administrativa realizada por dichos órganos contra sus derechos e intereses legítimos.

17.Podría considerarse que lo dicho hasta aquí es una derivación de lo establecido por la parte final del artículo 6 de la ley 247-12, cuando ese texto de ley expresa que los entes públicos, entre los que incluye al Estado, tienen personería jurídica, mientras que los órganos son las unidades administrativas habilitadas a ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyan. Es decir, estos órganos ejercen, en nombre del Estado, competencias atribuidas por la ley, lo que provoca que queden comprendidos en la personalidad jurídica de este para poder cumplir con sus cometidos o mandatos legales, para lo cual tienen necesariamente que tener la capacidad de defender en juicio la actividad administrativa que realicen o desarrollen. Ayuda igualmente a esta comprensión el hecho de que la administración pública, personificada o no personificada formalmente de manera especial, esté permanentemente representada por el Procurador Administrativo ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

18.Aquí deben desarrollarse dos advertencias. La primera se relaciona con que la construcción doctrinaria anterior no tiene nada que ver con el desarrollo, en la materia de amparo, de la capacidad procesal pasiva (para figurar en juicio como demandado) de la administración no personificada, la cual ha sido una progresión del derecho constitucional comparado y nacional. En efecto, en amparo esta capacidad procesal de todo tipo de administración no personificada está desligada de la personalidad jurídica del Estado, lo que sí ocurre en lo dicho más arriba para el caso de la justicia administrativa ordinaria, que es la cuestión que nos ocupa en esta sentencia en casación.

19.La segunda advertencia guarda relación con la razón para el otorgamiento de esta capacidad para estar en juicio de la administración no personificada de manera especial, ya que esta concesión se relaciona

principalmente con la posibilidad del control judicial de la actividad administrativa. Debe apuntase aquí que, la incapacidad para estar en juicio de órganos con función administrativa que pueda afectar derechos e intereses de las personas, complicaría de manera no proporcional su control, ya que habría que involucrar al ente del cual estos dependen, el cual no tiene conocimiento de los actos que han originado la controversia.

20.Por ese motivo, dicha capacidad para estar en juicio debe quedar limitada a su dimensión pasiva (para figurar en juicio como demandado), que es la que posibilita la defensa la actividad administrativa que ha realizado como cumplimiento de sus competencias legales, no pudiéndose extender a actos materiales (sustantivos) o procesales que impliquen disposición de bienes o puedan implicar la responsabilidad de los entes de los cuales los órganos en cuestión dependan.

21.En vista de que los jueces del fondo han declarado la nulidad del recurso contencioso que nos ocupa sobre la base de la falta de capacidad para estar en juicio del órgano originalmente demandado, han interpretado erróneamente el derecho de los ciudadanos de proceder al control de los actos de la administración contenido en el artículo 139 de la Constitución, así como el artículo 6 de la ley 247-12, orgánica de la administración pública, razón por la que procede la casación del fallo impugnado.

22.Dada la naturaleza de la decisión asumida por esta Tercera Sala, no procede ponderar los demás medios de casación planteados por la parte recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente, por un asunto de naturaleza lógica, todos los aspectos de fondo presentados por las partes.

23.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.

24.La Ley núm. 1494-47 que Instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone en su artículo 60, párrafo III, aún vigente en este aspecto, en caso de casación con envío, el tribunal estará obligado, al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación; artículo que además en el párrafo V indica que 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. 0030-1642-2021-SSEN-00189, de fecha 4 de junio de 2021, dictada por la Cuarta 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.

Manuel Alexis Read Ortiz

Firmado: 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 dictada 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