PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 25 DE FEBRERO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0062

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

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Ministerio de Trabajo.

Abogados:Licdos. Oliver Carreño Simó, Luciano Padilla Morales y Licda. Welny Familia Santos.

PER1

Abogados:Licdas. Agne Berenice Contreras Valenzuela, Denny Pineda y Lic. Alfredo Contreras Lebron.

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, 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 Trabajo, contra la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00420, de fecha 30 de junio de 2021, 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 12 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. Oliver Carreño Simó, Luciano Padilla Morales y Welny Familia Santos, dominicanos, titulares 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 Trabajo, institución de carácter oficial, rectora de la política laboral nacional, creada y establecida mediante la Ley núm. 1312-30, de fecha 30 de junio de 1930, ubicada en la ADD1 Domingo, Distrito Nacional, representada por su ministro PER2 dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 del mismo domicilio de su representado.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 6 de septiembre de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Agne Berenice Contreras Valenzuela, Alfredo Contreras Lebn y Denny Pineda, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED5 CED6 y O1 O2 con estudio profesional abierto en común en la firma de abogados PER3 ubicada en la ADD2 municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo, actuando como abogados constituidos de PER4 dominicano, domiciliado en la ADD3 reparto ADD4 municipio Santo ADD5 Este, provincia Santo Domingo.

Mediante dictamen de fecha 30 de noviembre de 2021, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente recurso de casación.

Mediante el auto núm. 033-2022-SAUT-00087, dictado en fecha 5 de enero de 2022, por el magistrado Manuel Alexis Read Ortiz, presidente de la Tercera Sala, fue llamada la magistrada Ana Magnolia Méndez C., Jueza del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Central, para conformar el quorum de la audiencia del día 5 de enero de 2022, para conocer el recurso de que se trata.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones Contencioso-Administrativo, en fecha 5 de enero de 2022, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, juez que preside, Anselmo Alejandro Bello F. y Ana Magnolia Méndez C., jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

El magistrado Moisés A. Ferrer Landrón no firma la presente decisión en razón de que su esposa, la magistrada Dilcia María Rosario Almonte, figura entre los jueces que firmaron la sentencia ahora impugnada, según consta en el acta de inhibición de fecha 10 de junio de 2020.

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

Esta sentencia ha sido adoptada a unanimidad y en estos casos el artículo 6 de la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, permite que la Sala válidamente se integre con

tres de sus miembros, quienes figuran firmando la presente decisión.

II. Antecedentes

Mediante resolución 10/2019 de fecha 2 de mayo de 2019, notificada en fecha 3 de mayo de 2019, el Ministerio de Trabajo ordenó la desvinculación de PER4 (incorporado a la carrera administrativa mediante resolución núm. 32-1999, de fecha 11 de octubre de 1999), del cargo de inspector de trabajo con asiento en el municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo, por violación del artículo 84 numerales 4) y 7) de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, luego de que en fecha 22 de enero de 2019, el director coordinador del sistema de inspección solicitara a la directora de recursos humanos del Ministerio de Trabajo el inicio de una investigación en su contra.

La apertura del proceso de investigación y suspensión transitoria con disfrute de sueldo por violación al régimen ético y disciplinario de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, en el ejercicio de sus funciones en la representación local de trabajo en el municipio Samaná, fue notificada a PER4 en fecha 31 de enero de 2019, quien solicitó en fechas 4 de febrero de 2019 y 4 de marzo de 2019, copia certificada del expediente contentivo del proceso disciplinario.

En fecha 25 de marzo de 2019, PER4 fue notificado de la formulación de cargos consistentes en faltas de tercer grado por violación al artículo 84 numeral 7) de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, siéndole remitidos en fecha 26 de marzo de 2019, los documentos contentivos del expediente administrativo, procediendo a depositar su escrito de descargo en fecha 3 de abril de 2019, por ante la dirección de gestión humana del Ministerio de Trabajo.

No conforme con los resultados del procedimiento administrativo sancionador, PER4 interpuso un recurso Contencioso-Administrativo en fecha 23 de mayo de 2019, a fin de que sea declarado nulo el procedimiento disciplinario llevado a cabo por el Ministerio de Trabajo por considerar vulnerados sus derechos fundamentales y no encontrarse fundamentado en pruebas, en consecuencia, que se ordenara su reposición en el cargo que ocupaba, así como el pago de las prestaciones laborales, derechos adquiridos e indemnización por daños y perjuicios, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00420, de fecha 30 de junio de 2021, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo expresa textualmente lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA Regular y válido en cuanto a la forma, el recurso Contencioso-Administrativo incoado por el señor PER4 en fecha 23 de mayo del año 2019 contra la resolución núm. 10/2019, de fecha 02/05/2019, emanada por el MINISTERIO DE TRABAJO, por cumplir con los requisitos legales previstos. SEGUNDO: ACOGE parcialmente en cuanto al fondo, el indicado recurso, en consecuencia, REVOCA la resolución núm. 10/2019, de fecha 02/05/2019 y ORDENA al MINISTERIO DE TRABAJO el pago de los salarios dejados de percibir desde su separación en fecha 02 de mayo del año 2019 hasta el momento en que se ejecute la presente sentencia y el REINTEGRO del señor PER4 en virtud del artículo 23 de la Ley de Función Pública, núm. 41-08, y las motivaciones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión. TERCERO: RECHAZA la indemnización solicitada por el señor FPER4 por los motivos indicados. CUARTO: Rechaza la solicitud de astreinte, por los motivos expuestos. QUINTO: DECLARA el presente proceso libre de costas. SEXTO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes

en vueltas en el proceso y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. SÉPTIMO: 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 de los medios de prueba. Segundo medio: Errónea aplicación de la ley” (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.

V. Incidentes

En cuanto a la admisibilidad del presente recurso

La parte recurrida PER5 solicita en su memorial, de manera principal, la inadmisibilidad del presente recurso de casación, alegando: a) que no ha sido depositada copia certificada de la sentencia impugnada, como lo establece el artículo 5 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación; b) la falta de calidad del ministro de trabajo, PER2 para recurrir en casación de forma personal, tal y como prescribe el artículo y de la precitada ley.

Como los anteriores pedimentos tienen por finalidad eludir el examen del fondo del recurso, procede examinarlos con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

En cuanto a la falta de depósito de sentencia certificada

El artículo 5 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación, modificado por la Ley núm. 491-08, de fecha 19 de diciembre de 2008, señala que: El memorial deberá ir acompañado de una copia certificada de la sentencia que se impugna, a pena de inadmisibilidad, y de todos los documentos en que se apoya la casación solicitada

Esta Tercera Sala al examinar el expediente en ocasión del presente recurso, ha podido advertir que reposa en el expediente copia certificada de la sentencia impugnada, con lo cual se ha dado cumplimiento a las disposiciones del artículo 5 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación, motivo por el cual se rechaza la causal de inadmisión de que se trata.

En cuanto a la falta de calidad

El artículo 4 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación, indica que pueden pedir casación: Primero: Las partes interesadas que hubieren figurado en el juicio; A su vez el artículo 44 de la Ley núm. 834, establece que constituye a una inadmisibilidad todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisible en su demanda, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada.

Esta corte de casación al verificar, tanto el memorial de casación como su notificación mediante acto núm. 855/2021, de fecha 25 de agosto de 2021, instrumentado por Hipólito Rivera, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo, ha constatado que, contrario a lo alegado por la parte recurrida, PER2 actúa en el presente proceso en representación del Ministerio de Trabajo, en calidad de ministro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Carta Magna y 25 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administraci6n Pública, quien a pesar de no figurar en la sentencia como parte del proceso, es el representante legal del Ministerio en cuestión, razones por las cuales se rechaza el planteamiento incidental, y se procede al examen de los medios de casación que fundamentan el presente recurso.

Para apuntalar su primer medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en síntesis, que el tribunal a quo efectuó una incorrecta apreciación de los medios de prueba al asegurar que el Ministerio de Trabajo no cumplió a cabalidad los pasos que debe seguir la administración pública cuando considere que un servidor ha incurrido en faltas que conlleven su destitución, violentando el artículo 87 numeral 5) de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, indicando que PER4 luego de la formulación de cargos, debió requerir en dos ocasiones la entrega de la copia del expediente contentivo del proceso disciplinario.

Continúa argumentando la parte recurrente que el tribunal a quo no tomó en cuenta que el departamento de recursos humanos del Ministerio de Trabajo notificó en fecha 27 de marzo de 2019, el inicio de la investigación y se intimó a PER4 a tomar conocimiento del expediente para que pudiera ejercer su derecho de defensa en el plazo establecido en el artículo 87.4 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, además de notificarle en la misma fecha todos los documentos que fundamentaron la investigación; que el hoy recurrido pretendía que se realizara la notificación de documentos en un momento procesalmente extemporáneo, a saber, en fecha 7 de mayo de 2019, después de haber ejercido su derecho de defensa con el depósito del escrito de descargo.

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

“PRUEBAS DOCUMENTALES 3. Original de comunicación de fecha 26-03.2019, emitida por la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo, contentiva de la remisión de documentos... 8. Original de la solicitud de copia certificada del expediente contentivo del proceso disciplinario, dirigido por PER4 recibido por la Dirección de Gestión Humana en fecha 04-02-2019. 9. Original del acto de notificación de forma intimación de entrega de expediente completo, núm. 114-2019 de fecha 04-02-2019, instrumentado por el ministerial José Luis Portes 21 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 TRABAJO, de los documentos aportados, se desprende no cumplió a cabalidad, violentando de manera específica su numeral 5, ya que el recurrente tuvo que poner en causa dos veces luego de ser notificada la formulación de cargos para que los pusieran en conocimiento” (sic).

El poder soberano de los jueces respecto de la apreciación de la prueba tiene límites, en vista de que, si la decisión no pondera todas las pruebas aportadas o si su decisión incurre en desnaturalización de los hechos o documentos de la causa, la corte de casación no puede ejercer su función de controlar la correcta interpretación de la ley a cargo de los jueces del fondo, debiendo esta corte de casación, en consecuencia, casar la decisión que contenga un vicio de esa naturaleza.

En ese tenor, la parte recurrente refiere una incorrecta apreciación de los medios de prueba para demostrar que PER4 luego de ser notificado de la apertura del proceso, procuró en dos ocasiones (en fechas 4 de febrero de 2019 y 4 de marzo de 2019, documentos que figuran igualmente anexados al presente proceso), la entrega del expediente contentivo del proceso disciplinario llevado a cabo en su contra. En ese sentido y contrario a lo manifestado por la parte hoy recurrente, dichas piezas fueron valoradas por los jueces del fondo, quienes consideraron al respecto que la administración no cumplió a cabalidad con el contenido del artículo 87.5 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, a pesar de que el Ministerio de Trabajo, en fecha 27 de marzo de 2019, hizo entrega de los documentos (pruebas documentales. Parte recurrente núm. 3 pág. 4, de la sentencia impugnada), sin que esta corte de casación pueda considerar lo manifestado por los jueces del fondo una desnaturalización de los medios de prueba, ya que el servidor público se encontraba en todo su derecho de solicitar las piezas que componen el expediente disciplinario abierto en la ocasión.

Sin perjuicio de lo anterior, el hecho de que el tribunal haya indicado que el recurrido tuvo que solicitar en dos (2) ocasiones información sobre su expediente disciplinario y las pruebas que pesaban en su contra antes de que fuera satisfecho en su requerimiento, dicha situación no es la que justifica la violación constatada por los jueces del fondo y que finalmente fundamentara la decisión objeto de casación. Dichos motivos decisorios serán analizados cuando se aborde el segundo medio de este recurso y razón por la que procede rechazar este primer medio.

Para apuntalar el segundo medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo ha incurrido en una errónea aplicación de la ley al considerar que no se realizó de manera adecuada la formulación de cargos al servidor público, puesto que solo se hizo alusión a la violación del artículo 84 numeral 7), mientras que en la resolución que ordena su destitución, fue sancionado en base a la violación del mencionado artículo en sus numerales 4) y 7), indicando que el Ministerio de Trabajo vulneró las normas del debido proceso y del procedimiento establecido en la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, todo ello sin considerar que la formulación de los cargos realizada por la dirección de recursos humanos es una descripción de los hechos imputados y que violan el régimen ético disciplinario de la institución y de manera provisional puede señalar la tipificación, sin desmedro de la función tipificadora que recae sobre la dirección jurídica de la institución y de su ministro, como autoridad máxima del ministerio.

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

“22 En ese mismo temor, del estudio de la formulación de cargos y de la resolución núm. 10/2019, este tribunal pudo determinar de qué tal y como alega la parte recurrente, al momento de notificarle los cargos solo se hizo alusión a la violación del artículo 84 numeral 7, del cual en su escrito de descargo se defiende, sin embargo, en la resolución que ordena su destitución, fue formulado y sancionado en base a la violación del precipitado artículo numerales 4 y 7 24 De lo anterior se desprende, que el MINISTERIO DE TRABAJO, violentó las normas del debido proceso y del procedimiento fijado por la ley de Función Pública, toda vez que no se realizó

de manera adecuada una formulación precisa de cargos, siendo notificado al recurrente solo una falta grave y siendo sancionado y desvinculado por la transgresión de dos faltas graves. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido: “En efecto, la protección del derecho de defensa conlleva el derecho a ser notificado de los hechos que se le imputan, a conocer las infracciones que pudieren constituir tales hechos y las eventuales sanciones que en su caso le podrían ser impuestas. De igual manera, le deben ser comunicadas todas y cada una de las diligencias relativas al proceso disciplinario seguido en su contra, todo a fin de que pueda formular sus alegatos y utilizar los medios legalmente previstos para sustentar sus defensas, dentro de un plazo razonable” 6 25 La consideración precedente es suficiente para que el Tribunal Superior Administrativo proceda, conforme establece la parte in fine del artículo 87 (referido anteriormente) y la pretensión del recurrente, revocar la resolución núm. 10/2019, de fecha 02/05/2019; así como ordenar el pago de los salarios y beneficios dejados de percibir hasta que se ejecute la presente decisión por la nulidad del procedimiento sancionatorio” (sic).

La Ley 41-08, sobre Función Pública, dispone en su artículo 87 numeral 4, que 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;

Debe dejarse bien claro, como presupuesto de lo que más adelante se dirá, que el catálogo de derechos fundamentales contenidos de manera expresa en la Carta Magna vigente, especialmente el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 69 de dicho instrumento, ha provocado la aparición de una nueva dimensión en lo Contencioso-Administrativo dominicano, el cual, además de tener como misión el tradicional control objetivo y abstracto de legalidad de los actos impugnados, debe examinar y decidir las pretensiones y derechos del accionante que resulten eventualmente vulnerados por la actividad administrativa, que es lo que se conoce como control subjetivo de la actuación administrativa.

Las normas del debido proceso deben ser aplicadas a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En ese orden, en el caso que ocupa nuestra atención el tribunal a quo consideró una vulneración al derecho de defensa del servidor público en cuestión que la formulación de cargos contra la que presentó su escrito de descargo solo se refirió a la vulneración del numeral 7 del artículo 84 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, sin que tuviera conocimiento, hasta la emisión del acto administrativo que ordena su desvinculación, de la imputación de la falta contenida en el numeral 4 del precitado artículo.

En ese sentido, no se advierte vicio alguno a cargo de los jueces del fondo cuando estos consideraron como violación del derecho de defensa del servidor público recurrido, el hecho de que la formulación de cargos notificada a este último, para de presentar su escrito de descargo, no resultara precisa. Todo en vista de que, como se ha indicado en parte anterior, el artículo 87.4 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública establece que la oficina de recursos humanos formulará los cargos de lugar, para que posteriormente el procesado ejerza su derecho de defensa, derecho éste que no puede ser ejercido de manera efectiva cuando los cargos formulados no se corresponden con los motivos contenidos en el acto de desvinculación.

Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal a quo hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos del caso, exponiendo motivos suficientes 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 el fallo impugnado no incurre en los vicios denunciados por la parte

recurrente en los argumentos examinados, por lo que rechaza 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 el recurso de casación, en materia contencioso administrativa, no ha lugar a la condenación en costas, lo que aplica en el caso.

VI. 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: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Trabajo, contra la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00420, de fecha 30 de junio de 2021, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, 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