PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE MARZO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0320

Sentencia impugnada:Sexta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, del 11 de junio de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Abogadas:Licdas. Raquel Miranda Salazar y Ariella Pepén Moquete.

Recurrida: PER1

Abogado:Dr. Ramón Amaurys Jiménez Soriano.

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 R. Herrera Carbuccia, en funciones de presidente, 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 la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), contra la sentencia núm. 0030-1645-2021-SSEN-00150, de fecha 11 de junio de 2021, dictada por la Sexta 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 27 de agosto de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por las Lcdas. Raquel Miranda Salazar y Ariella Pepén Moquete, dominicanas, provistas de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y O1 con estudio profesional abierto en común en la consultoría jurídica de su representada Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), órgano desconcentrado de la administración central del Estado, instituida mediante el artículo 35 de la Ley núm. 340-06, modificada por la Ley núm. 449-06, con sede en la intersección formada por las calles ADD1 y ADD2 sector ADD3 Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su director general PER2 dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 del mismo domicilio de su representada.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 21 de septiembre de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Dr. Ramón Amaurys Jiménez Soriano, dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 con estudio profesional abierto en la ADD4 sector ADD5 municipio y provincia San ADD6 de Macorís y ad hoc en la ADD7 sector ADD8 municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo, actuando como abogado constituido de PER1 dominicana, portadora de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 domiciliada y residente en el municipio de Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo.

3.Mediante dictamen de fecha 3 de febrero de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente recurso de casación.

4.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativo, en fecha 2 de marzo de 2022, integrada por los magistrados Anselmo Alejandro Bello F., juez que preside, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

5.El magistrado Manuel Alexis Read Ortiz no firma la presente decisión, por haberse deliberado y fallado durante su período de vacaciones.

II. Antecedentes

6.En fecha 15 de septiembre de 2020, PER1 fue desvinculada del cargo que ocupaba como analista en el departamento de recursos humanos de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

7.Quien, no conforme con la decisión de la administración, interpuso un recurso contencioso administrativo procurando que le sean reconocidos sus derechos adquiridos, además de solicitar una indemnización por daños y perjuicios, dictando la Sexta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-1645-2021-SSEN-00150, de fecha 11 de junio 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 incoado por

PER3 contra el DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP), por haber sido interpuesto conforme a los requisitos de las leyes aplicables a la materia. SEGUNDO: Acoge de manera parcial en cuanto al fondo el presente recurso, en consecuencia, ordena a la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP), pagar en favor de la señora PER3 la suma de quinientos veinte mil pesos dominicanos con 00/100 (RD$520,000.00), por los ocho (08) años laborados, en virtud del artículo 60 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, por los motivos expuestos. TERCERO: DECLARA el presente proceso libre de costas. CUARTO: Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente el PER3 a las partes recurridas DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP), 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

8.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Falta de motivación y/o insuficiencia de motivos. Segundo medio: Inobservancia y errónea aplicación de la ley” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

9.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.

10.Los medios de casación propuestos por la parte recurrente exponen violaciones distintas en su configuración y solución, razón por la cual son examinados por aspectos, para mantener la coherencia de la sentencia.

11.Para apuntalar su primer y algunos aspectos del segundo medios de casación propuestos, los cuales se examinan de forma reunida por su estrecha relación y resultar útil a la solución que se le dará al caso, la parte recurrente alega, en síntesis, que el tribunal a quo no ofreció motivos legales suficientes y congruentes en lo que respecta a la decisión sobre la procedencia de la clasificación de la categoría de servidora pública de estatuto simplificado que otorgó a la señora PER1 pues solo se limitó a establecer que la categoría que se le había dado no se correspondía con la de servidora temporal, obviando que: a) de conformidad con el contrato suscrito entre las partes, ingresó como una servidora temporal; b) el contrato fue renovado hasta su desvinculación; c) por la naturaleza de sus funciones como analista de recursos humanos y por las condiciones de su contrato, la clasificación laboral corresponde a la de empleada temporal y no de estatuto simplificado como se pretendía en el recurso contencioso administrativo, por tanto, no le es aplicable el pago de la indemnización económica amparada en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, puesto que el cargo que desempeñó no está clasificado de estatuto simplificado sino que es un cargo de carrera.

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

“ b) La naturaleza del contrato: 13. Que el artículo 25 de la ley 41-08 de función pública consagra lo siguiente “”. 14. Que del artículo antes descrito se evidencia que los servidores temporales su nombramiento solo podrá extenderse por un plazo máximo de seis (06) meses, que al no constituir el tiempo un punto controvertido y tras analizar las documentaciones que reposan en el expediente este tribunal ha podido verificar, que desde la fecha de inicio de la relación laboral y la fecha de la desvinculación, la recurrente tenía un tiempo de labor de 8 años, por lo que su categoría no entra dentro de servidores temporales, motivo por el cual procede acoger la categoría de servidor público de estatuto simplificado, tal como lo ha indicado la recurrente en su recursoSobre las indemnizaciones, en virtud del artículo 60 de la Ley 41-08 16. La recurrente señora PER3 laboró en la Administración Pública por un período de ocho (08) años, devengando un salario de sesenta y cinco mil pesos dominicanos con 00/100 (RD$65,000.00), en su última posición ocupada, según se hace constar en las documentaciones que figuran depositadas en el expediente 18. Por lo que, del análisis hecho por el Tribunal a la luz del artículo 60 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, se ha determinado que a la recurrente le corresponde una indemnización de quinientos veinte mil pesos dominicanos con 00/100 (RD$520,000.00), por los ocho (08) años laborados” (sic)

13.Del estudio del expediente instruido en ocasión del presente recurso esta Tercera Sala advierte que el tribunal a quo lleva razón en su sentencia, en el sentido de que clasifica como servidora de estatuto simplificado a la señora PER1 interpretando la naturaleza del contrato suscrito entre las partes envueltas en litis en fecha 1 de junio del año 2012 (documento aportado al presente recurso de casación) a la luz de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública. Este último texto establece como plazo para el nombramiento de empleados temporales el máximo de seis (6) meses.

14.Adicionalmente dichos magistrados tomaron en cuenta que no fue un asunto controvertido que la servidora pública laboró por espacio de ocho (8) años en la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

15.Sin embargo, esta jurisdicción es de criterio que dicha situación no está suficientemente motivada, razón por la que debe acudirse a la técnica casacional conocida como suplencia de motivos.

16.La suplencia de motivos faculta a esta corte de casación a sustituir o completar la fundamentación dispensada por los jueces del fondo cuando esta no sea adecuada, siempre y cuando la parte dispositiva de ella sea correcta. Ha sido jurisprudencia constante que la suplencia de motivos es utilizada por la corte de casación cuando ha determinado la no pertinencia de la fundamentación formulada por los jueces de fondo en los casos en donde su decisión es jurídicamente conforme al ordenamiento jurídico.

17.Tras la promulgación de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, todo ingreso de servidor público debe realizarse de conformidad con las disposiciones de los artículos 32 y ss. de la Ley núm. 41-08. Consecuentemente, todo empleado contratado o nombrado debe figurar en una de las categorías que describe el artículo 18 de la referida ley. En el caso concreto, la administración asegura que el contrato fue renovado hasta la desvinculación de la servidora y que por este hecho le correspondía a ella una categoría que implica la ausencia de derechos para reclamar la indemnización dispuesta para los empleados de estatuto simplificado. En ese sentido, correspondía a la administración pública probar lo que alegaba en su beneficio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1315 del Código Civil. Sin embargo, en el contrato depositado, tanto en el tribunal a quo (apartado pruebas aportadas, parte recurrida, prueba núm. 7, pág. 6), como ante esta corte de casación, se

indica en su numeral tercero la duración de contrato por un período calendario de hasta seis (6) meses, a partir del primero (1) de junio del año 2012 y concluirá el 1 de diciembre del año 2012, sin que figure cláusula alguna que señale la alegada renovación.

18.En consonancia con lo anterior, resulta razonable que como la servidora pública no puede ser considerada como una empleada temporal, por haber sobrepasado el máximo de seis (6) meses estipulados en el contrato, ni como una empleada de carrera por no haber agotado el procedimiento para obtener esa categoría, debiendo ser equiparada su condición a la de una empleada de estatuto simplificado en vista de la antigüedad en el servicio y el tipo de cargo que desempeñaba. Interpretación que queda reforzada con las disposiciones contenidas en el artículo 138 del Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública núm. 523-09, texto que fue dictado para la aplicación del artículo 98 y que establece que los funcionarios o servidores públicos a que se refieren los artículos anteriores, en caso de cese injustificado sin que la institución haya dado cumplimiento a las evaluaciones que dispone la ley, recibirán una indemnización económica según lo dispuesto por el presente reglamento para el personal de Estatuto Simplificado, por tanto, se rechazan los aspectos analizados.

19.Para apuntalar los demás aspectos de su segundo medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en esencia, que el cálculo de beneficios laborales núm. 26418-2020, emitido por el Ministerio de Administración Pública a favor de la servidora en cuestión, constituyó un acto administrativo que de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 12 de la Ley núm. 107-13, tiene presunción de validez iuris tantum, que lo hace ejecutorio ante su emisión y notificación a los particulares y debido a esa presunción de validez, su ejecutoriedad solo puede ser suspendida mediante otro acto administrativo válidamente dictado por una autoridad competente. Que este cálculo nunca fue atacado válidamente por las vías de derecho correspondientes por la recurrente en primer grado, a pesar de haber sido emitido por la administración competente, en virtud de su rol de órgano rector en la materia, supervisor del debido cumplimiento de los procesos de que se tratan, encargada de determinar los valores a pagar a los servidores desvinculados de las instituciones públicas, que de acuerdo a lo estipulado en el artículo 8.5 de la Ley núm. 41-08, debe emitir con carácter obligatorio y vinculante, dictámenes interpretativos sobre la aplicación del régimen de función pública, cumpliendo la parte hoy recurrente con sujeción absoluta al debido procedimiento en la materia, pues realizó el pago de los derechos laborales indicados en el citado cálculo, pues se presumía válido y su eficacia fue inmediata por el reconocimiento de derechos.

20.El artículo 8 numeral 5 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, indica que corresponde a la Secretaría de Estado de Administración Pública, las atribuciones siguientes: (...) Emitir, con carácter obligatorio y vinculante, dictámenes interpretativos sobre la aplicación de la presente ley y sus respectivos reglamentos.

21.Al respecto, esta jurisdicción ha sentado como criterio, mediante sentencia núm. 033-2020-SSEN-00398, de fecha 3 de julio de 2020 que De una interpretación correcta del referido texto de ley se desprende que la vinculatoriedad de los dictámenes del Ministerio de Administración Pública, en lo que respecta a la aplicación concreta e individual de la ley de función pública a los casos particulares, procede únicamente con relación a las distintas administraciones públicas y no con respecto a los servidores públicos que consideren que sus derechos han sido violentados por el ente u órgano público a quienes prestan o prestaron servicios. En efecto, los principios de unidad, lealtad y de coordinación y cooperación, establecidos para la administración pública en el artículo 12 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública impiden distintas orientaciones e incoherencias dentro la función administrativa en un asunto tan delicado como lo es la aplicación del derecho, ya que, con ello se afecta profundamente el derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley de

acuerdo a las disposiciones del artículo 39 de la Constitución dominicana. Sin embargo, no se puede, por vía de la vinculatoriedad de los dictámenes del Ministerio de Administración Pública, anular el derecho que tienen los particulares, en este caso, los empleados públicos de hacer valer un derecho o el reconocimiento de sus pretensiones legítimas que entendían violadas y apoderar con ese objeto a los tribunales del orden de lo judicial como garantía del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, reconocido por el artículo 69 de la Constitución dominicana.

22.Del análisis de la sentencia impugnada se advierte que el Ministerio de Administración Pública emitió el cálculo de beneficios laborales determinando como valores a pagar a la servidora pública la proporción del sueldo anual número 13 y las vacaciones, todo como respuesta a la solicitud realizada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y con los datos suministrados por ésta de manera unilateral. Sin embargo, al considerar la señora PER1 que sus derechos laborales fueron vulnerados por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), dicha servidora acudió ante la vía jurisdiccional impugnando directamente el acto administrativo que ordena su desvinculación, en vista de que se trata de la decisión que originó el proceso.

23.Al hilo de lo antes dicho, entiende esta corte de casación que al ejercer el tribunal a quo el control de legalidad contra el acto atacado, para el que se encuentra facultado de conformidad con el artículo 139 de la Constitución, y decidir que a la servidora le corresponde, además del salario de navidad y las vacaciones, la indemnización contenida en el artículo 60, no han cometido los vicios denunciados.

24.En efecto, la actuación del Ministerio de Administración Pública (MAP) en la especie se contrae a la realización de una asesoría técnica en beneficio de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) que se fundamentó en el cálculo de unos beneficios económicos en relación a la servidora recurrida. Estos cálculos fueron hechos sobre la base de datos unilaterales suministrados por dicho órgano público, razón por la que no puede válidamente inferirse de dicha actuación que el MAP haya hecho una clasificación de la servidora como perteneciente a la categoría temporal de empleados públicos, sino que esa situación o categorización provino del órgano para el cual ella prestaba servicios (DGCP).

25.Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que las interpretaciones hechas por el Ministerio de Administración Pública (MAP) al tenor del artículo 8.5 de la Ley de Función Pública tienen como objeto únicamente textos normativos (ley función pública y su reglamento de aplicación), pero en ningún momento se refieren a la fijación de los hechos en un caso determinado.

26.Es decir, esta interpretación normativa a cargo del MAP vincula a la administración. Sin embargo, los hechos de un caso no son fijados por el MAP, sino por el órgano para el cual presta servicios el empleado público en cuestión, quedando ambos (interpretación de derecho y juicio de hecho) bajo el control jurisdiccional del juez contencioso administrativo.

27.Así las cosas, la hoy recurrida podía, tal y como hizo, impugnar las decisiones tomadas en su contra por la institución recurrente, razón por la cual se rechazan los aspectos analizados.

28.Finalmente, y enmarcada en los motivos suplidos por la corte de casación, 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 que 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.

29.De acuerdo con 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, 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 la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), contra la sentencia núm. 0030-1645-2021-SSEN-00150, de fecha 11 de junio de 2021, dictada por la Sexta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

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 dada 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