REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00906
Recurrente: de
Recurrido: Contraloría General de la República Dominicana y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-1767

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 **30 de septiembre de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por de contra la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00532 de fecha 3 de diciembre de 2021 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00906
Recurrente: de
Recurrido: Contraloría General de la República Dominicana y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 13 de mayo de 2022 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Christian Antigua Ramírez y Rafael Gilberto Peguero, actuando como abogados constituidos de de

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la Contraloría General de la República Dominicana, representada por PER6 mediante memorial depositado en fecha 10 de junio de 2022 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. Saldi Ruth Suero Martínez, Celia Bretón Tejeda y Zacarías Martínez Arno.

3. Esta Tercera Sala mediante resolución núm. 033-2023-SRES-00596, de fecha 31 de julio de 2023 rechazó la solicitud de defecto de la parte correcurrida PER7 y PER8 puesto que actúan como funcionarios de la institución pública ahora parte recurrida, no de manera directa o personal, por lo que su representación legal está unida a la de la institución que representan o representaban, es decir, en sus funciones como director de recursos humanos y contralor general de la República Dominicana, que es un órgano que pertenece al Estado dominicano.

4. Mediante dictamen de fecha 2 de noviembre de 2023 suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

5. El recurso de casación que nos ocupa fue depositado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación, sin embargo, aplican las disposiciones del artículo 93 que establecen: *…queda suprimida la obligación de … celebración de audiencias, si todavía no se ha convocado a las partes a audiencia, respecto de los recursos de casación en curso, considerándose que tales expedientes estarán en estado de fallo cuando se encuentren en condiciones de fijación de audiencia bajo el viejo régimen del procedimiento de casación.*

II. Antecedentes

6. Mediante acción de personal de fecha 25 de septiembre de 2020 la Contraloría General de la República Dominicana ordenó la desvinculación de de quien, no conforme con la decisión de la administración, interpuso un recurso de reconsideración y, posteriormente, un recurso jerárquico de los cuales no obtuvo respuesta y, ante el silencio de la administración, interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00906
Recurrente: de
Recurrido: Contraloría General de la República Dominicana y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

03-2021-SSEN-00532, de fecha 3 de diciembre de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo, de fecha 18 de enero del año 2020, interpuesto por la señora DE por intermedio de sus abogados constituidos y apoderados especiales, Licdos. Cristhian Antigua Ramírez y Rafael Gilberto Peguero, en contra de la Acción de Personal, de fecha 25 de septiembre de 2020, emitido por la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República, por haber sido interpuesto conforme a la ley y el Derecho; y, en cuanto al fondo, RECHAZA el mismo; por las motivaciones expuestas en el cuerpo de la presente decisión. **SEGUNDO:** DECLARA el proceso libre del pago de las costas, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa. **TERCERO:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría del tribunal a la parte recurrente, DE a la parte recurrida de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, representada por Rafael Contralor General y el señor PER12 Director de Recursos Humanos de la Contraloría General de acuerdo con los artículos 42 y 46 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **CUARTO:** DISPONE que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo, según el artículo 38 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa" (sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Violación al derecho defensa artículos 8.1

de la Convención Americana de los Derechos Humanos, 14.1 Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 69 de la Constitución de la República Dominicana y numérales. **Segundo medio:** Violación al 40, numeral 15 de la Constitución. **Tercer medio:** Errónea interpretación, incorrecta aplicación y violación del artículo 65 de la Ley 41-08. **Cuarto medio**: Desnaturalización de los hechos y documentos. **Quinto medio**: Falta de base legal. **Sexto medio:** Violación al derecho a la igualdad establecido en el artículo 39 de la Constitución de la República Dominicana. **Séptimo medio**: Falta de motivación y motivos vagos e imprecisos. **Octavo medio:** Violación al 96 e incorrecta aplicación del artículo 94 de la Ley 41-08" (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.

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00906
Recurrente: de
Recurrido: Contraloría General de la República Dominicana y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

9. Para apuntalar sus ocho (8) medios de casación, conocidos en su conjunto por su estrecha vinculación, la parte recurrente aduce en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en los vicios denunciados, debido a que afirmó que la ahora recurrente fundamentó la solicitud de nulidad de la acción de personal en la violación del artículo 87 de la Ley núm. 41-08, cuando en realidad se fundamentaba en la violación de los artículos 65, 66 y 96 de dicha ley, lo que indica que el tribunal falló basándose en suposiciones y no en el análisis de los artículos mencionados; teniendo un criterio divorciado de la realidad de los planteamientos de la recurrente en su recurso contencioso administrativo, dando la apariencia de que falló y motivó basado en otro expediente.

10. Continúa alegando, que los jueces del fondo a pesar de tener las pruebas de que la ahora recurrente calificaba para una pensión por haber trabajado para el Estado por más de 22 años y tener más de 60 años de edad y que solo tenían que agotar el procedimiento de traspaso al régimen de reparto, mencionándole una resolución que le da base legal, en vez de aplicar el derecho, procedieron a legislar en su contra, dejándola en estado de indefensión. Por tanto, no podía ser destituida de manera injusta.

11. Aduce además que se rechazó su recurso contencioso administrativo basándose en hechos que no se plantearon en el recurso contencioso administrativo y no reconocer su derecho a una pensión estatal; pues debió

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00906
Recurrente: de
Recurrido: Contraloría General de la República Dominicana y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

enfocarse en determinar si tenía derecho a ella, en lugar de aplicar incorrectamente la ley, ignorando el fuero laboral que la protegía según el artículo 65 de la Ley núm. 41-08, por lo que, producto de su confusión dejó la sentencia sin base legal.

12. En relación con lo invocado, de la lectura del fallo impugnado, en su apartado de pretensiones de las partes, se verifica que la actual recurrente argumentaba y pretendía con su recurso contencioso administrativo entre otras cosas, lo siguiente:

"(…) Que la acción de personal fecha 25/09/2020. emitida por la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República, se aprobó de manera ilegal la destitución de la señora de estableciendo que el tiempo de labor para el estado es de dieciséis (16) años, siendo esto una gran equivocación. En esas atenciones, concluyó de la siguiente manera: (…) A) Declarar la nulidad de la acción de personal de fecha 25/09/2020, emitida por la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República, por haber sido realizada en franca violación del artículo 65 de la Ley 41-08: B) Revocar en todas sus partes la acción de personal de fecha 25/09/2020, emitida por la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República; C) Ordenar reposición de manera inmediata de la recurrente de en su lugar de trabajo, así como el pago de todos los salarios dejados de percibir desde el día de su destitución o sustitución hasta el cumplimiento de la decisión a intervenir, y ordenar el otorgamiento de una licencia con disfrute de sueldo, hasta tanto se conceda la pensión o jubilación; D) Ordenar a la Contraloría

general de la República iniciar el procedimiento de jubilación a favor de la recurrente de (…)" (sic).

13. Para fundamentar su decisión de rechazar el recurso contencioso administrativo, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"EN CUANTO AL FONDO 20. El tribunal entiende con el Recurso Contencioso Administrativo, de fecha 18 de enero del año 2020, interpuesto por la señora DE por intermedio de sus abogados constituidos y apoderados especiales, Licdos. Antigua Ramírez y Rafael Gilberto Peguero, en contra de la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, representada por PER14 Contralor General y el señor PER12 Director de Recursos Humanos de la Contraloría General, que se debe determinar si procede que se ordene el reintegro laboral y se reestablezcan los beneficios dejados de percibir al momento de la desvinculación, así como una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, de acuerdo con la Ley núm. 41-08, de fecha 16 de enero de 2008, sobre Función Pública. 21. En la especie, el tribunal señala que no es controvertido entre las partes, que la recurrente fue desvinculada de la institución y que es un servidor público con fuero laboral, desempeñado la función de Encargada de Auditoría Interna, puesto de la Carrera Civil Administrativa, conforme se establece en la Acción de Personal, de fecha 25 de septiembre de 2020, emitido por la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República, sin perjuicio de que el último puesto desempeñado sea de un servidor público de confianza o libre nombramiento". 22. Al tenor del artículo 139 de la Constitución, los tribunales son los encargados de controlar la legalidad de la actuación de la

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00906
Recurrente: de
Recurrido: Contraloría General de la República Dominicana y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Administración Pública, por lo que deben custodiar por la protección de los derechos de las personas, situación que se colige del espíritu plasmado por el legislador en las disposiciones del artículo 8 de Constitución. 23. El artículo 145 de la misma ley suprema, expresa que "La separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de la Función Pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley". 24. De conformidad con los principios constitucionales, la Ley Orgánica de la Administración Pública, núm. 247-12, dispone que las actuaciones de los entes y órganos de la administración se encuentren sometidos a un ordenamiento jurídico que previamente los faculte para ello. A su vez, introduce al ordenamiento jurídico nacional el Principio de Juridicidad, que comprende diferentes órdenes jurídicos, involucra la supremacía normativa y especialmente constitucional, y los principios generales del Derecho; en armonía con la concepción del Estado Constitucional, Democrático y Social de Derecho. En tal sentido, el artículo 12, numeral 2 de la referida legislación, textualmente ordena lo siguiente: "La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de juridicidad, por el cual la asignación, distribución y ejecución de las competencias de los entes y órganos administrativos se sujeta a lo dispuesto por la Constitución, leyes y los reglamentos dictados formal y previamente conforme al derecho". 25. La parte recurrente, señora DE sostiene en su acción de amparo, que le ha sido conculcado su derecho fundamental al debido proceso y que también fue inobservado lo establecido en el Art. 71 de la Ley 41-08 de Función Pública, al ser desvinculada de la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, desempeñado la función de Encargada de Auditoría Interna, puesto de la Carrera Civil Administrativa, conforme se establece en la Acción de Personal, de fecha 25 de septiembre de 2020, emitido por la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República. 26. Por su lado, la parte accionada CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, sostiene que sea

rechazado en todas sus partes el recurso objeto de examen por improcedente, mal fundada y carente de sustento legal toda vez que la institución actuó conforme su artículo 84 numeral 3 de la ley núm. 41-08 en sobre función. 27. El tribunal identifica que el debido proceso es concebido como aquel en el cual los justiciables, sujeto activo y pasivo, concurren al mismo en condiciones de igualdad dentro del marco de garantías, de tutela y de respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales, que le son reconocidos por el ordenamiento..." (Sent. 10 de julio 2002, B.J. 100, Págs. 62-77, de la Suprema Corte de Justicia). 28. El procedimiento administrativo para la desvinculación de las personas servidoras públicas pertenecientes a la Carrera administrativa se encuentra regulado por el artículo 87 de la Ley núm. 41-08, de fecha 16 de enero de 2008, sobre Función Pública, según el cual "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; -34- 6. Concluido el acto de descargo, se abrirá

un lapso de cinco días hábiles para que el investigado promueva y evacúe 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". 29. El tribunal, luego de una valoración de las pruebas y las conclusiones formales de las partes, ha podido comprobar que ciertamente a la parte recurrente, señora DE se le comunicó la Acción Personal de fecha 25 de septiembre del 2020, dictada por la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República, mediante la cual la desvincula de su puesto laboral de la Carrera administrativa. Así las cosas, procede rechazar el presente recurso contencioso administrativo, en primer lugar, por haber verificado este Tribunal que la recurrente, aunque se encontraba ocupando un puesto de carrera administrativa como encargada de Auditoría Interna, la misma no era de carrera, ya que ocupaba dicha posición sin haberse sometido al concurso, con la recurrente no se llevó el procedimiento estipulado en el art. 98 de la ley 41-08, por tanto, era una empleada de nómina fija; en segundo lugar, este colegiado ha observado que la Contraloría General de la República, cumplió con el pago de los derechos adquiridos conforme la ley" (sic).

14. El vicio de falta de base legal se configura cuando existe una insuficiencia de motivación tal que no permite a la Corte de Casación verificar que los jueces del fondo han hecho una aplicación correcta de la regla de derecho. Entendiéndose por motivación aquella argumentación en la que el tribunal expresa de manera clara las razones jurídicamente válidas e idóneas para justificar una decisión; con la finalidad de que las pretensiones de las partes se sometan a debate, se discutan y se decidan en forma razonada.

15. Por otro lado, es pertinente resaltar que la necesidad de motivar las sentencias por parte de los jueces constituye una obligación, así como una garantía fundamental del justiciable de inexorable cumplimiento, la cual se deriva de las disposiciones claras y precisas del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil -supletorio en la materia- que exige para la redacción de las sentencias, la observación de determinadas menciones consideradas sustanciales, esto es, los fundamentos de hecho y de derecho que le sirvan de sustento, así como las circunstancias que han dado origen al proceso[1].

16. En esa tesitura, tal y como sostiene la parte recurrente en su recurso de casación, el tribunal *a quo* no emitió motivación alguna sobre las argumentaciones referentes a que la acción de personal de fecha 25 de

[1] *Idem*

septiembre de 2020, emitida por la dirección de recursos humanos de la Contraloría General de la República fue aprobada ilegalmente, pues se realizó en violación de las disposiciones del artículo 65 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, alegatos que fueron plasmados en el recurso contencioso administrativo depositado en fecha 18 de enero de 2021 -según la sentencia que hoy se impugna-, lo que afecta el fallo atacado del vicio de falta de base legal. Razón por la cual procede acoger el presente recurso de casación.

17. De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, el cual expresa que *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*.

18. De acuerdo con lo establecido en la Ley núm. 1494-47 en su artículo 60, párrafo V *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:

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00906
Recurrente: de
Recurrido: Contraloría General de la República Dominicana y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00532 de fecha 3 de diciembre de 2021 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a la Quinta 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 y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.

[redacted]

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Anselmo A. Bello Ferreras
Manuel R. Herrera Carbuccia
Moises A. Ferrer Landron
Manuel A. Read Ortiz
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/VR94-XE09-ZFVY-4LC8