REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01686
Recurrente: PER1
Recurrido: Dirección General de Pasaportes (DGP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-24-1825

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 PER1 contra la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00399 de fecha 19 de julio de 2023 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01686
Recurrente: PER1
Recurrido: Dirección General de Pasaportes (DGP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 17 de agosto de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Ignacio Cecilio Susana Ovalle y José Enriquillo Camacho Goris, actuando como abogados constituidos de

O1

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Dr. Víctor L. Rodríguez, en calidad de procurador general administrativo, mediante memorial depositado en fecha 28 de julio de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial.

3. En torno a la defensa de la Dirección General de Pasaportes (DGP), resulta preciso indicar que los organismos del Estado se encuentran permanentemente representados por la Procuraduría General de la República, por aplicación del párrafo V del artículo 21 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación; artículo 6 de la Ley núm. 1486-38 sobre Representación del Estado en los Actos Jurídicos, así como el párrafo II del artículo 60 de la Ley núm. 1494-47 que instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, artículos 26 y 30 de la Ley núm. 133-11 Orgánica del Ministerio Público y el artículo 166 de la Constitución dominicana.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01686
Recurrente: PER1
Recurrido: Dirección General de Pasaportes (DGP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

4. Mediante dictamen de fecha 29 de noviembre de 2023 suscrito por el Lcdo. PER2 la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

5. Mediante comunicación de fecha 1º de noviembre de 2019 emitida por la Dirección General de Pasaporte (DGP), la señora PER1 fue desvinculada de su cargo como auxiliar, por lo que procedió a interponer un recurso contencioso administrativo contra la Dirección General de Pasaportes (DGP) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), con la finalidad de ser restituida y obtener el pago de los salarios dejados de percibir, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00399 de fecha 19 de julio de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO**: DECLARA regular y válida, en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo de fecha 05 de diciembre del año 2019, interpuesto por la señora PER3 contra la Comunicación de Desvinculación de fecha 01 de noviembre del año 2019, emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTE (DGP), PER4 y el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX), por los motivos expuestos. **SEGUNDO:** ACOGE parcialmente, en cuanto al fondo, el indicado recurso, en consecuencia, CONDENA a la DIRECCIÓN

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01686
Recurrente: PER1
Recurrido: Dirección General de Pasaportes (DGP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

GENERAL DE PASAPORTES (DGP) al pago en favor de la señora PER5 sobre la base del último salario mensual devengado de la proporción del salario de navidad del año 2019 y las vacaciones no disfrutadas el año 2019, por las razones dadas. **TERCERO**: RECHAZA los demás aspectos del recurso; por las razones dadas en la parte consideratívas de la presente decisión. **CUARTO**: EXCLUYE DEL PRESENTE PROCESO a la señora PER4 y al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX), 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 envueltas en el proceso, recurrente, PER5 recurridos, DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES (DGP), PER4 y el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX); así como a la Procuraduría General Administrativa. **SÉPTIMO**: DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Falsa y errónea aplicación de la norma jurídica e incorrecta interpretación Desnaturalización de los hechos, valoración probatoria y errónea aplicación del derecho y violación constitucional. **Segundo medio**: Violación a la ley de Función Pública núm. 41-08, así como a la Resolución núm. 168-2012, a quien conforme con disposiciones de la Constitución de la República del 26 de enero de y el Reglamento núm. 523-09 del 21 de julio de de relaciones laborales en la

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01686
Recurrente: PER1
Recurrido: Dirección General de Pasaportes (DGP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Administración pública, le asiste los derechos especiales de servidores de carrera administrativa, así como el artículo 141 del Código de Procedimiento Civil, artículo 65 de la Ley de Casación, falta de motivación adecuada de la sentencia, falta de base legal, insuficiencia de motivos, desnaturalización de los hechos, inadecuada aplicación del derecho" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Manuel R. Herrera Carbuccia**

7. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

8. Para apuntalar su primer y segundo medios de casación, los cuales se reúnen para ser analizados de manera conjunta por guardar estrecha relación, la parte recurrente aduce en esencia, que con el dictado de la sentencia impugnada el tribunal *a quo* incurrió en una desnaturalización de los hechos y una errónea aplicación del derecho, puesto que en su dispositivo únicamente dispuso la proporción de vacaciones no disfrutadas y el salario de Navidad, obviando el reintegro de la recurrente al cargo que ocupaba al momento de su desvinculación, a pesar de que esta se

encontraba incorporada al régimen de carrera administrativa, condición laboral que no ponderó.

9. De igual forma, la parte recurrente expone en su memorial que al momento de negar los derechos de empleada perteneciente a la carrera administrativa, el tribunal *a quo* no dotó su sentencia de motivos suficientes sobre el examen de la prueba y la descripción de los hechos, lo cual originó una violación del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil.

10. Conforme con lo establecido en la sentencia impugnada, en el acápite "pretensiones de las partes" se verifica que la parte recurrente planteó lo siguiente:

"Recurrente: La señora PER5 a través de su instancia contentiva de recurso, mediante sus abogados apoderados, sostiene: "Que fue desvinculada sosteniendo una serie de acusaciones infundadas y sin ninguna instrucción del proceso disciplinario, siendo una empleada de carrera administrativa, por lo que fue contrario al debido proceso y las disposiciones de la Constitución y las leyes que rigen la materia", motivos por los cuales concluye lo siguiente: Recurrente: … SEGUNDO: Declarar bueno y válido en cuanto al fondo, el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la recurrente Licda. Eli Miguelina Méndez Brito, contra la acción de personal o acto administrativo de fecha 01/11/2019 y recibido por la recurrente en fecha 05/11/2019; de la Dirección General de Pasaportes, Ministerio de Relaciones Exteriores, por subvertir el orden constitucional y los procedimientos instituidos en las leyes No. 41-08 y No. 107-13. TERCERO: Ordenar su restitución a su cargo

de carrera porque su cese resulta contrario a la Constitución, las leyes No. 41-08 y 107-13; y concomitantemente ordenar el pago de los salarios dejados de percibir entre la fecha de la desvinculación y la fecha de la reposición…

11. Respecto del medio que se analiza, los jueces del fondo fundamentaron su decisión en los siguientes motivos:

"… 20. En ese tenor, esta Primera Sala al analizar la documentación aportada, ha verificado que según consta en las comunicaciones: a) Comunicación núm. 006053 de fecha 01 de julio del año 2019, emitida por el Ministerio de Administración Pública (MAP), dirigida a la directora general de pasaportes, contentiva de opinión sobre aplicación del régimen disciplinario; b) comunicación núm. 001309 de fecha 08 de octubre del año 2019, emitida por la directora general de pasaportes, dirigida al ministro de administración pública; c) comunicación núm. 010019 de fecha 25 de octubre del año 2019, emitido por el MAP, contentivo de opinión sobre aplicación del régimen disciplinario de los servidores públicos y d) el oficio núm. 012070 de fecha 18 de noviembre del año 2019, emitido por el MAP, contentivo de acuse de recibo de notificación; la recurrente es una servidora pública perteneciente a la carrera administrativa, ocupando el puesto de auxiliar de la dirección jurídica en la Dirección General de Pasaportes (DGP)… 49. En esas atenciones, es necesario destacar que se verificó el cumplimiento del debido proceso administrativo por parte de la administración, en apego a la normativa vigente aplicable a la materia, toda vez, que se pudo verificar que el encargado de su área de trabajo solicita la apertura de una investigación a la directora de recursos humanos, la cual notificó a la señora PER1 la formulación de cargos y le indica que dispone de un plazo de 5 días hábiles para consignar su escrito de descargo, por lo cual la recurrente solicitó vía correo electrónico 27 de septiembre del año 2019 evidencias sobre la amonestación, a lo que le indicaron que debe estar firmada por ella y recibida por la dirección de

recursos humanos, ya que los documentos a entregarle son de manera personal. Luego, se solicitó opinión de consultoría jurídica, la cual emitió su dictamen. Posteriormente, se le notificó a la recurrente la decisión de desvinculación emitida por la directora general de pasaportes" (sic).

12. Esta Tercera Sala ha sostenido que para que exista desnaturalización *es necesario que los jueces den un sentido contrario a dichos hechos un sentido distinto al que realmente tienen, o que de las declaraciones de los testigos los jueces del fondo se han apartado del sentido y al alcance de los testimonios y documentos*[1].

13. El análisis del contenido de la decisión sometida al escrutinio de la casación revela que, con motivo de un recurso contencioso administrativo contra la acción de personal o acto administrativo de fecha 1 de noviembre de 2019, la señora PER1 requirió su reintegro a la posición de carrera administrativa que desempeñó en la Dirección General de Pasaportes (DGP), bajo el argumento de que su desvinculación fue realizada contraria al derecho.

14. Resulta necesario indicar que uno de los pilares que refuerzan el sistema de función pública lo constituye el principio de estabilidad de los servidores públicos pertenecientes al estatuto de carrera administrativa para garantizar su permanencia, siempre que su desempeño se ajuste a la eficiencia y a los requerimientos éticos y disciplinarios del sistema. Dicha prerrogativa es una

[1] SCJ, Tercera Sala. sent núm. 393, 30 de mayo de 2018. BJ. Inédito.

protección esencial del mencionado estatuto, reconocida en el texto constitucional dominicano, en clave con su artículo: *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.*

15. En adición debe puntualizarse que el régimen de carrera administrativa, al igual que los demás estatutos de función pública, ha sido regulado por la Ley núm. 41-08 de Función Pública y su reglamento de aplicación, de modo que el artículo 59 de dicho texto legal estipula que *en adición a los derechos generales de los servidores públicos, son derechos especiales de los funcionarios de carrera, los siguientes… 3. Ser restituido en su cargo cuando su cese resulte contrario a las causas consignadas expresamente en la presente ley y recibir los salarios dejados de percibir entre la fecha de la desvinculación y la fecha de la reposición, sin perjuicio de las indemnizaciones que la jurisdicción contencioso administrativa pueda considerar. Es decisión del empleado aceptar la restitución en el mismo destino, en caso de no aceptarla la institución deberá reubicarlo en otro destino…*

16. Como se advierte, la destitución de un servidor incorporado a la carrera administrativa debe estar precedida de un procedimiento disciplinario respetuoso del debido proceso administrativo, siendo que tal estatuto de

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01686
Recurrente: PER1
Recurrido: Dirección General de Pasaportes (DGP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

función pública se pierde únicamente de la manera en que prescribe el párrafo del artículo 23 de la Ley núm. 41-08: *Los funcionarios públicos de carrera sólo perderán dicha condición en los casos que expresamente determina la presente ley, previo cumplimiento del procedimiento administrativo correspondiente y formalizado mediante acto administrativo. El cese contrario a derecho se saldará con la reposición del servidor público de carrera en el cargo que venía desempeñando, y el abono de los salarios dejados de percibir...* No obstante, si bien es reconocida la facultad disciplinaria que ostenta la administración pública para desvincular a los empleados que hayan cometido cierto tipo de faltas, también es verdad 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 ser establecida mediante el proceso disciplinario previsto en el artículo 87 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

17. 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 de la Constitución dominicana, como serían, entre otros, el principio del debido proceso, según el cual todo servidor público debe ser escuchado antes de ser sancionado.

Que asimismo la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública ha previsto un procedimiento disciplinario que garantiza al servidor público procesado disciplinariamente algunos derechos procesales básicos, por lo que el incumplimiento de ellos es causa de nulidad del proceso.

18. Adicionalmente, resulta imperioso dejar establecido que, aunque la administración tenga ciertos elementos que pudieran evidenciar la existencia de un hecho constitutivo de una falta disciplinaria a cargo de un servidor del Estado, la correlativa sanción que prevé el ordenamiento jurídico relacionada con la infracción de que se trate solo puede ser impuesta después del agotamiento del debido proceso estipulado en la ley, el cual consiste en el desarrollo legislativo de los derechos fundamentales previstos en el artículo 69 de la Constitución.

19. Del análisis de la sentencia impugnada, esta corte ha constatado que, ante el planteamiento de reposición en el cargo realizado por la recurrente, los jueces del fondo determinaron, en primer término, que conforme con los documentos proporcionados por los litisconsortes la funcionaria pública reclamante se encontraba incorporada a la carrera administrativa[2]. Posteriormente, advirtieron que para efectuar la desvinculación por incurrir

[2] Información obtenida en la pág. 13 de la sentencia impugnada.

en faltas de primer[3], segundo[4] y tercer grado[5], la administración llevó a cabo el debido procedimiento disciplinario establecido en el artículo 87 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

20. En ese sentido, el estudio el fallo cuestionado coloca de relieve que luego de analizar las pruebas aportadas y aplicar el amplio poder de apreciación de que están investidos en esta materia, los jueces del fondo dictaminaron que la administración no incurrió en vulneración alguna respecto del procedimiento disciplinario que precedió a la desvinculación de la señora PER5 es decir que el cese en sus funciones se produjo con justa causa, tras la comprobación de faltas graves en el ejercicio de sus funciones incompatibles con los principios disciplinarios del sistema de función pública; por consiguiente, no procedía ser beneficiada su reinstalación en su puesto de carrera administrativa o uno equivalente. Con lo cual, al haber rechazado este pedimento y dotarlo de motivos suficientes, acordes con la legislación vigente, no se advierte que dichos magistrados

[3] Art. 82.- Son faltas de primer grado, cuya comisión da lugar a una amonestación escrita, las siguientes: … 2. Llegar tarde al trabajo de manera reiterada; … 5. Negarse a colaborar en alguna tarea relacionada con las de su cargo o con las de otros compañeros de labores, cuando se lo haya solicitado una autoridad competente de la jornada de trabajo.
[4] Artículo 83.- Son faltas de segundo grado cuya comisión da lugar a la suspensión de funciones por hasta noventa (90) días, sin disfrute de sueldo, las siguientes: ... 4. Realizar en el lugar de trabajo actividades ajenas a sus deberes oficiales; 5. Descuidar reiteradamente el manejo de documentos y expedientes, ocasionando daños y perjuicios a los ciudadanos y al Estado…
[5] Artículo 84.- Constituyen faltas de tercer grado cuya comisión dará lugar a la destitución del cargo, las acciones indicadas a continuación cometidas por cualquier servidor de la administración pública: … 21. Reincidir en cualesquiera de las faltas calificadas como de segundo grado.

hayan incurrido en el vicio de desnaturalización de los hechos y del alcance de las pruebas, razón por la que se desestiman los medios analizados.

21. 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, pertinentes y congruentes que justifican la decisión adoptada, sin observarse la desnaturalización alegada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que, se ha hecho una correcta aplicación de la ley, sin incurrir el fallo impugnado en los vicios denunciados por la parte recurrente en los aspectos del único medio examinado, por lo que se rechaza el presente recurso de casación.

22. 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 observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01686
Recurrente: PER1
Recurrido: Dirección General de Pasaportes (DGP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por PER1 contra la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00399 de fecha 19 de julio de 2023 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, 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.

vrp

[redacted]

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Manuel A. Read Ortiz
Rafael Vasquez Goico
Anselmo A. Bello Ferreras
Manuel R. Herrera Carbuccia
Moises A. Ferrer Landron
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/9EVJ-FID0-2CPR-W7DI