



SENTENCIA DEL 8 DE JULIO DE 2020, NÚM. 197

Sentencia impugnada:Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 28 de abril de 2017.

Materia:Contencioso Administrativo.

Recurrente:José Miguel Valdez Cáceres.

Abogados:Lic. Wellington T. Merino Juma, Licdas. Nieves Rosario y Lourdes Rosanna Feliz.

Recurrido:Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor Proconsumidor.

Abogados:Licdas. Leidy de la Cruz, Rosanna Colón Torres, Lic. Joel Saúl Paulino Dorrejo y Dr. Robinson Guzmán Cuevas.

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 Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos de la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha 8 de julio de 2020, año 177° de la Independencia y año 157° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por José Miguel Valdez Cáceres, contra la sentencia núm. 030-2017-SS-EN-00136, de fecha 28 de abril de 2017, 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 9 de agosto de 2017, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, a requerimiento de José Miguel Valdez Cáceres, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1381166-5, domiciliado y residente en el municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo; quien tiene como abogados constituidos a los Lcdos. Wellington T. Merino Juma, Nieves Rosario y Lourdes Rosanna Feliz, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-1156177-5, 001-0535704-0 y 001-1437884-7, con estudio profesional, abierto en común en la carretera Matías Ramón Mella km. 8½, plaza Monet, local núm. 209, segundo nivel, residencial Cabilma del Este, municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 27 de septiembre de 2017, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor proconsumidor, entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, creada por la Ley núm. 358-05, de fecha 9 de septiembre del año 2005, RNC 4-30-04392-3, con domicilio social en la avenida Charles Summer núm. 33, sector Los Prados, Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su directora ejecutiva Anina del Castillo, dominicana, portadora de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0059896-0, domiciliada y residente en Santo Domingo; la cual tiene como abogados constituidos a los Lcdos. Leidy de la Cruz, Rosanna Colón Torres, Joel Saúl Paulino Dorrejo y al Dr. Robinson Guzmán Cuevas, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. 225-0047186-1, 001-1835840-7, 001-1762868-5 y 001-0466756-3, con estudio profesional, abierto en común, en el de su representada.

Mediante dictamen de fecha 28 de agosto de 2019, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República dictaminó el presente recurso de casación, estableciendo que procede rechazarlo.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones de lo contencioso administrativo, en fecha 12 de febrero de 2020, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia y Anselmo Alejandro Bello F., asistidos de la secretaria y del ministerial, trámite que una vez concluido coloca el expediente en condiciones de ser decidido.

II.Antecedentes

Mediante acción de personal núm. 56761, de fecha 31 de diciembre de 2015, la dirección ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor Pro-consumidor, ordenó la desvinculación de José Miguel Valdez Cáceres, por tener dos cargos al ser incluido en la Fuerza Área Dominicana, con el rango de Sargento Mayor; no conforme con esa acción, solicitó la reconsideración, dictándose la resolución núm. 3-2016, de fecha 15 de febrero de 2016, que mantuvo la decisión; no conforme con ambas decisiones fueron objeto de un recurso contencioso administrativo, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 030-2017-SEN-00136, de fecha 28 de abril de 2017, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: Declara bueno y válido en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo incoado por el señor JOSÉ MIGUEL VALDEZ CÁCERES contra la acción de personal 56761 y la Resolución núm. D.E. 3-2016 del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR "PRO-

CONSUMIDOR, por haber sido interpuesto conforme a los requisitos de las leyes aplicables a materia. SEGUNDO:Rechaza en cuanto al fondo, el indicado recurso por las razones expuestas en la parte considerativa de la sentencia. TERCERO:Declara el presente proceso libre de costas. CUARTO: ORDENA la comunicación de la presente sentencia, por secretaría, a la parte recurrente, JOSÉ MIGUEL VALDEZ CÁCERES, al INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR "PROCONSUMIDOR, y a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA. QUINTO: 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: Violación al artículo 80, numeral (5) de la Ley núm. 41-08, en lo relativo a la falta de interpretación y solución errónea a un punto del derecho. Segundo medio: Exceso de Poder, violación al derecho de defensa. Tercer medio: Inobservancia de las formas. Falta de motivo. Cuarto medio: Falta de base legal” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

En atención a la Constitución de la República, al 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, al 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.

Para apuntalar su tercer medio de casación, el cual se analiza en primer orden, por resultar útil a la mejor solución del caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo no valoró la documentación aportada al proceso, particularmente una resolución que daba constancia que la hoy recurrida estaba inhabilitada para emitir actos administrativos; que al emitir la sentencia impugnada incurrió en inobservancia de la ley y falta de motivación al no valorar correctamente que la decisión de poner fin a la relación laboral no fue consensuada entre las partes y no se realizó mediante el debido proceso disciplinario como manda la ley, violando el derecho de defensa y los principios de objetividad e igualdad, puesto que confirmó su desvinculación como abogado de la recurrida y aceptó como una función favorable su rango de sargento mayor de la Fuerza Aérea Dominicana sin aportar motivos justificativos al respecto, dejando la sentencia carente de motivación.

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

“En primer lugar, la parte recurrente pretende que se dejen sin efectos jurídicos la acción de personal 56761 y la Resolución núm. D.E. 3-2016, bajo el entendido de que lo dispuesto en ellas vulnera su derecho al trabajo y las prestaciones que le asisten. El INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR “PROCONSUMIDOR” aduce que actuó dentro de sus facultades y procedió al traslado en virtud de los principios de lealtad institucional, juridicidad, coordinación y colaboración consagrados en la Ley 247-12. La PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA mediante su Dictamen 768/2016, sostuvo que

el recurrente debió renunciar a uno de los cargos o de lo contrario desvincularlo como ocurrió en el caso, por lo que la solicitud de indemnización debe ser rechazada en virtud del numeral 4 y 5 del artículo 80 de la Ley 41-08. El proceso del cual se trata consiste en la desvinculación e inmediato traslado del señor JOSÉ MIGUEL VALDEZ CÁCERES a las Fuerzas Armadas por parte del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR “PRO CONSUMIDOR en el cual se desempeñó como Abogado I; esto en virtud de que según certificación expedida por la Contraloría General de la República Dominicana el mismo permanecía en sus registros de nóminas en calidad de Sargento Mayor de la entidad castrense a la cual fue enviado. En cuanto a dicha situación, la Ley de Función Pública ha previsto como prohibición constituyente en falta disciplinaria la aceptación de un cargo estatal de manera concomitante, así: “Aceptar designación para desempeñar en forma simultánea más de un cargo del Estado, salvo cuando se trate de labores docentes, culturales, de investigación y las de carácter honorífico, no afectadas por incompatibilidad legal, y con la debida reposición horaria cuando hubiera superposición de este tipo. La aceptación de un segundo cargo público incompatible con el que se esté ejerciendo, supone la renuncia automática del primero sin desmedro de la responsabilidad que corresponda”. Lo previamente citado supone que la única manera de ejercer funciones estatales de manera simultánea, de manera legítima y al amparo de la ley, es cuando se trate de labor docente, cultural, de investigación y de carácter honorífico, es de entenderse que observarse dicho caso fuera de esas excepciones existe una falta grave que implica las sanciones de lugar. Que en la especie, una vez analizado el expediente no se ha comprobado violación al derecho al trabajo del señor JOSÉ MIGUEL VALDEZ CÁCERES ni mucho menos sobre derechos adquiridos en beneficio de este, pues de lo que se trata es de una conducta sancionable y reprochable por parte de la Administración Pública, la cual actuó en apego a los principios consagrados en el artículo 138 de la Carta Magna, especialmente el de coordinación y juridicidad. Que si bien en principio se podría vislumbrar la renuncia del primer cargo desempeñado por el recurrente, es decir, el de Sargento Mayor en virtud de los efectos de la parte in fine de la disposición citada, lo que eventualmente implicaría la inexistencia de un traslado y pondría de manifiesto la improcedencia la decisión impugnada que dispuso su reposición en las Fuerzas Armadas; esta sala advierte que al tratarse la función ejercida en la Carrera Militar un cargo favorable con relación al aceptado posteriormente por dicho servidor público, se comprueba el correcto proceder del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR “PRO CONSUMIDOR al momento de detectar esa anomalía” (sic).

Esta Tercera Sala, luego de analizar los motivos expuestos por el tribunal a quo para rechazar el recurso contencioso administrativo, advierte que en la sentencia impugnada no verificaron, como era su deber, si la desvinculación de la parte recurrente había sido el resultado de un proceso disciplinario, el cual debe agotarse para proceder a la desvinculación de todo servidor público, de acuerdo con las disposiciones del artículo 87 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública; que del análisis de los argumentos expuestos por los jueces del fondo en la sentencia impugnada, esta Tercera Sala, pudo observar que la desvinculación, tal y como afirma la recurrente, no fue producto de un proceso disciplinario llevado en su contra, sino de una decisión unilateral de la parte hoy recurrida por alegadamente determinar que la parte recurrente realizaba funciones simultáneas en dos instituciones estatales, situación que se encuentra prohibida en virtud de las disposiciones del artículo 80 numeral 5 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

No obstante, es menester indicar, que, si bien es reconocida la facultad disciplinaria que ostenta la administración pública, no menos cierto es que dicha prerrogativa se encuentra subordinada al cumplimiento del debido proceso previsto en el artículo 69 de la Constitución, de ahí que, para el caso en el que la administración pública retenga una falta disciplinaria en contra de un servidor público, esta debe ser establecida a través del proceso disciplinario previsto en el artículo 87 de la Ley núm. 41-08.

Con relación a lo expuesto precedentemente, cabe destacar que existen principios específicos para el procedimiento disciplinario en la función pública, que emanan de los tratados internacionales y tiene configuración constitucional, tales como la presunción de inocencia, que establece que los servidores públicos son inocentes hasta tanto se demuestre lo contrario; el principio del debido proceso, según el cual todo servidor público debe ser escuchado antes de ser sancionado; el principio del doble grado, a partir del cual los servidores públicos tienen derecho a impugnar cualquier sanción en su contra, entre otros; que asimismo la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, ha previsto un procedimiento disciplinario que garantiza al servidor público, procesado disciplinariamente, los principios básicos, por lo que el incumplimiento de estos principios es causal de nulidad del proceso.

Adicionalmente, resulta imperioso dejar por 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 a la infracción de que se trate solo puede ser impuesta después del agotamiento del debido proceso estipulado en la ley, la cual consiste en el desarrollo legislativo de los derechos fundamentales previstos en el artículo 69 de la Constitución. En consecuencia, esta Tercera Sala procede a casar con envío la sentencia impugnada.

Finalmente, a partir de lo antes expuesto, esta Sala advierte considera, que los jueces del fondo al indicar que, en el proceso de desvinculación de la parte recurrente, la parte recurrida “actuó en apego a los principios consagrados en el artículo 138 de la Carta Magna”, han incurrido en las violaciones esgrimidas por la parte recurrente. En consecuencia, esta Tercera Sala procede a casar con envío la sentencia impugnada.

No procede referirse a los demás medios propuestos, en vista de que los jueces del fondo deberán conocer nuevamente el recurso contencioso administrativo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 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

En el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas, ya que así lo establece el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494 de 1947, aún vigente en ese aspecto.

V. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada y con base en los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 030-2017-SSEN-00136, de fecha 28 de abril de 2017, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto por ante la Segunda 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. Cesar José García Lucas, Secretario General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en la audiencia pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.

www.poderjudici