
Sentencia impugnada: Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 20 de abril de 2018.

Materia: Contencioso- Administrativo.

Recurrente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Mispas).

Abogados: Dr. Benito Antonio Cruz Peña, Licdos. Felipe Abreu Báez y Emilio De los Santos.

Recurrida: Dirce Ysabel Joga Febrillet.

Abogados: Dr. Miguel E. Valerio Jiminián y Licda. Yipsy Roa Díaz.

Juez ponente: Mag. 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 **16 de diciembre de 2020**, año 177° de la Independencia y año 158° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Mispas), contra la sentencia núm. 030-04-2018-SEEN-00143, de fecha 20 de abril de 2018, 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 20 de junio de 2018, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Dr. Benito Antonio Cruz Peña y los Lcdos. Felipe Abreu Báez y Emilio de los Santos, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0067735-0, 053-0013281-7 y 005-0002050-8, con estudio profesional abierto en el edificio que aloja las instalaciones de su representado Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Mispas), en calidad de órgano centralizado del Estado dominicano, organizado conforme con la Ley núm. 247-12 Orgánica de la Administración Pública, de fecha 14 de agosto del 2012 y la Ley núm. 42-01 General de Salud, de fecha 8 de marzo de 2001, con oficina central ubicada en la intersección formada por las avenidas Héctor Homero Hernández Vargas y Tiradentes, Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por el ministro de Salud Pública y Asistencia Social Dr. Rafael Augusto Sánchez Cárdenas, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0102776-1, con domicilio y residencia en Santo Domingo, Distrito Nacional.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 19 de julio de 2018, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Dr. Miguel E. Valerio Jiminián y la Licda. Yipsy Roa Díaz, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-1180290-6 y 002-0077888-4, con estudio profesional abierto en la calle Presa de Taveras núm. 465, sector El Millón, Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de Dirce Ysabel Joga Febrillet, dominicana, portadora de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0075927-3, domiciliada y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

De igual manera, fue presentada la defensa al recurso de casación mediante memorial depositado en fecha 7 de febrero de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por el Dr. César A.

Jazmín Rosario, dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0144533-6, en calidad de Procurador General Administrativo, con estudio profesional abierto en la intersección formada por las calles Socorro Sánchez y Juan Sánchez Ramírez, 2° piso, sector Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional.

Mediante dictamen de fecha 16 de octubre de 2019, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente recurso de casación.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones *contencioso administrativo*, en fecha 2 de septiembre de 2020, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Anselmo Alejandro Bello F. y Moisés A. Ferrer Landrón, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

En fecha 31 de agosto de 2016, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Mispas) notificó a Dirce Ysabel Joga Febrillet su desvinculación de dicha institución, por lo que interpuso recurso contencioso administrativo en fecha 3 de enero de 2017, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-04-2018-SEN-00143, de fecha 20 de abril de 2018, objeto del presente recurso y cuyo dispositivo dispone textualmente lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA el medio de inadmisión planteado por el MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL (MISPAS), por los motivos expuestos. **SEGUNDO:** DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo interpuesto por la señora DIRCE YSABEL JOGA FEBRILLET, por haber sido incoado de acuerdo a las disposiciones que rigen la materia. **TERCERO:** ACOGE en cuanto al fondo el indicado recurso, en consecuencia, se ordena al MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL (MISPAS), REINTEGRAR a la recurrente señora DICE YSABEL JOGA FEBRILLET, al puesto que ocupaba al momento de ser desvinculada de la institución o uno de igual jerarquía, en virtud de que es una empleada de carrera y no se cumplió con lo establecido en el artículo 81 y siguientes de la Ley 41-08 sobre Función Pública del 16 del mes de enero del año dos mil ocho (2008). **CUARTO:** ORDENA el pago de los salarios dejados de percibir desde el momento de su desvinculación, más los salarios de navidad. **QUINTO:** En cuanto a los demás aspectos se rechazan, por los motivos antes expuestos. **SEXTO:** DECLARA el proceso libre de costas. **SEPTIMO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaria a la parte recurrente, señora DIRCE YSABEL JOGA FEBRILLET, a la MINISTERIO DE SALU PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL (MISPAS) y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **OCTAVO:** 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: “**Primero medio:** Violación de los plazos contemplados en los artículos 73, 74 y 75 de la ley No.41-08, Ley de Función Pública y el artículo 5 de la ley No. 13-07, ley que crea el Tribunal Contencioso y Administrativo y el artículo 53 de la ley No. 107-13, Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. **Segundo medio:** Inobservancia de los elementos probatorios aportados al proceso” (sic).

IV. Considerandos 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.

Para apuntalar el primer medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* al rechazar el medio de inadmisión no tomó en cuenta que la hoy recurrida había interpuesto el recurso jerárquico en fecha 2 de diciembre de 2016, cuando el plazo para su interposición iniciaba a partir del día 20 de noviembre del 2016, por producirse el silencio administrativo; que al

interponer la parte recurrida el recurso jerárquico en fecha 2 de diciembre de 2016, cuando el plazo para su interposición iniciaba a partir del día 20 de noviembre del 2016, por producirse el silencio administrativo, violentando así los plazos que estipulan los artículos 73 y 74 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, por lo que el recurso contencioso administrativo se encuentra afectado de una caducidad manifiesta partiendo de la fecha del acto que desvincula a la hoy recurrida del cargo que ocupaba.

Para la valoración del medio, es menester referirnos a los hechos suscitados ante la jurisdicción de fondo, recogidos de la sentencia impugnada y de los documentos por ella referidos: a) en fecha 31 de agosto de 2016, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, notificó a Dirce Ysabel Joga Febrillet, su desvinculación de dicha institución por haber cometido faltas disciplinarias de tercer grado; b) que no conforme con esta decisión, apoderó a la Comisión de Personal, del Ministerio de Administración Pública, el cual emitió el Acta de Conciliación C. P. núm. 190/2016, de fecha 15 de septiembre de 2016 y notificada a la recurrida en fecha 11 de octubre de 2016; c) que en fecha 20 de octubre de 2016, Dirce Ysabel Joga Febrillet interpuso recurso de reconsideración, del cual no obtuvo respuesta por parte de las autoridades correspondiente, por lo que operó un silencio administrativo; d) que en fecha 2 de diciembre de 2016, incoó recurso jerárquico, del cual tampoco obtuvo respuesta, operando un silencio administrativo, por lo que interpuso recurso contencioso administrativo en fecha 3 de enero de 2017, el cual fue acogido por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo y ordenó el reintegro de la hoy recurrida así como el pago de los salarios dejados de percibir.

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

“En tal sentido, conforme a la glosa de documentos que reposa en el expediente hemos verificado que la desvinculación del recurrente se produjo en fecha 30 de agosto del año 2016, y esta inició el proceso de convocatoria de la Comisión de Personal, el día 02 de septiembre del año 2016, la cual se efectuó en fecha 15 de septiembre del año 2016. El acta emanada de esta reunión fue notificada a la señora DIRCE YSABEL JOGA FEBRILLET, en fecha 11 de octubre del año 2016, por el Licdo. Ramón Ventura Camejo, Ministro de Administración Pública. En fecha 20 de octubre del 2016 fue incoado el recurso de reconsideración y al no haber recibido ninguna respuesta, fue interpuesto el recurso jerárquico en fecha 02 de diciembre del 2016, el que según los artículos 73 y 74 de la Ley 41-08, dispone que para ser incoado será dentro del plazo de 15 días francos después de haberse dictado el acto administrativo, pero como en este caso la autoridad competente responsable de dar respuesta en el plazo de 30 días, contados a partir de la recepción del recurso jerárquico que fue incoado en fecha 02 de diciembre de 2016, no lo hizo, es obvio que para obtener la respuesta había que esperar el transcurso de los citados 30 días, los que vencían el 03 de enero de 2017, lo que motivó en el recurrente, que ante el mutismo de la administración pública, decidiera interponer el recurso contencioso administrativo el día 31 de enero del 2017, lo que lo convierte en bueno y válido en cuanto a su forma, por el solo hecho de haberse incoado dentro de los plazos legales establecidos en los artículos 72 al 75 de la Ley 41-08 de Función Pública, amén de lo dispuesto en el artículo 53 y su párrafo de la Ley 107-13 que dispuso que: “Los actos administrativos podrán ser recurridos ante los órganos que los dictaron en el mismo plazo de que disponen las personas para recurrirlos a la vía contencioso administrativa. Párrafo. El órgano competente para resolver el recurso administrativo dispondrá de un plazo de treinta (30) días para dictar su decisión. Si el recurso de reconsideración no fuera resuelto dentro del plazo fijado, el interesado podrá reputarlo denegando tácitamente, pudiendo interponer a su opción el recurso jerárquico, si procede, o el contencioso administrativo, sin plazo preclusivo”; por lo que donde se dice que los plazos son de quince (15) días debe entenderse que son de treinta (30) días en virtud de lo antes expuesto. Por todo lo antes verificado, este Tribunal ha podido comprobar que la recurrente interpuso su recurso, dentro de los plazos que dispone la ley que regula la materia, en tal sentido, se rechaza el medio de inadmisión planteado. Que luego de conocido y fallado el medio planteado, es procedente conocer del fondo” (sic).

Luego de analizar el argumento esbozado por la parte recurrente, esta Tercera Sala ha podido observar que cuando el tribunal *a quo* procedió a dar contestación a la solicitud de inadmisibilidad formulada por el hoy recurrente relacionada al incumplimiento por parte de la hoy recurrida de la formalidad procesal

prevista por los artículos 73, 74 y 75 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública y los artículos 4 y 5 de la Ley núm. 13-07, sobre el Tribunal Superior Administrativo, debieron precisar, a fin de realizar una debida motivación y sustentación de su decisión, que en vista de que la recurrente había apoderado a la Comisión de Personal el plazo para interponer el recurso de reconsideración en virtud de las disposiciones del artículo 73 de la Ley núm. 41-08 se encontraba suspendido hasta tanto se haya notificado a la recurrente el acta de la comisión de personal. Que no es un hecho controvertido que la referida acta de comisión de personal le fue notificada a la recurrida en fecha 11 de octubre de 2016, y que a partir de este momento iniciaba el cómputo del plazo para interponer el recurso de reconsideración, el cual según consta en la sentencia impugnada fue incoado en fecha 20 de octubre de 2016, fecha para la cual se encontraba en tiempo hábil la interposición de dicho recurso, situación que es suplida por esta corte de casación mediante la utilización de la técnica de la suplencia de motivos, la cual le permite abonar la correcta motivación de un fallo correcto en su dispositivo emitido por los jueces del fondo. Que en ese sentido y siguiendo con la referida suplencia de motivos, debió aclararse que en vista de que la hoy recurrida interpuso el recurso de reconsideración en fecha 20 de octubre de 2016, y no obtuvo una respuesta de la administración, operó un silencio administrativo, lo cual en virtud de las disposiciones de la parte final del párrafo del artículo 53 y siguientes de la Ley núm. 107-13, —la cual es aplicable a todos los órganos que conforman la administración pública—, provoca que el plazo para interponer el recurso jerárquico sin plazo preclusivo, es decir, que pueda ser interpuesto en cualquier momento. De todo lo cual se desprende que no sea necesario que esta corte de casación proceda a evaluar si se violentó algún plazo para interposición del recurso jerárquico establecido por la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, ya que dicha situación quedó regulada por el referido artículo 53 de la Ley núm. 107-13, aplicable en el momento en que ocurrieron los hechos.

De ahí que, en fecha 2 de diciembre de 2016, la parte recurrida interpuso un recurso jerárquico por ante el ministerio de Administración Pública, del cual no obtuvo ninguna respuesta y volvió a operar un silencio administrativo, lo cual provoca que el apoderamiento del Tribunal Superior Administrativo se realice sin que el plazo sea preclusivo. Por vía de consecuencia, el recurso de contencioso administrativo fue interpuesto en tiempo hábil.

En ese tenor, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, fundamentada en los principios y criterios jurisprudenciales expuestos, ha decidido proveer a la decisión impugnada de los motivos pertinentes y ajustados al buen derecho utilizando las consideraciones anteriores como sustitución y suplencia parcial de los motivos dados por el tribunal *a quo* para el rechazo de la solicitud de prescripción y así preservar el indicado fallo.

La doctrina jurisprudencial sostiene que la sustitución y suplencia de motivos de una sentencia, es una técnica casacional aplicable en interés de la celeridad de los procesos judiciales y por economía procesal, así como con el propósito de fortalecer una decisión cuyo dispositivo puede ser mantenido, como ocurre en la especie, en consecuencia, se desestima este primer medio.

Para apuntalar el segundo medio de casación, la parte recurrente alega, en esencia, que al rechazar el tribunal *a quo* los argumentos jurídicos del hoy recurrente soslayaron los elementos probatorios en los cuales se hacen constar que la parte hoy recurrente actuó apegada a la norma al desvincular a la hoy recurrida por haber cometido falta de tercer grado, inobservando las pruebas aportadas que demostraban que el acto administrativo por el cual fue desvinculada la hoy recurrida se realizó respetando el debido proceso administrativo; que de un simple análisis de las pruebas aportadas por la hoy recurrente y la observación o deducción de los argumentos esgrimidos puede determinarse que la sentencia contiene errores jurídicos que deberán ser enmendadas o ajustadas.

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

“El Órgano Estatal, para desvincular a un empleado, cuando considere que ha cometido faltas que ameriten dicha sanción, debe de agotar el procedimiento administrativo establecido de conformidad con las disposiciones del artículo 87 antes indicado, procedimiento al que en la especie no se le dio

cumplimiento, ya que de los documentos aportados al expediente, como elementos de prueba, no demuestran que la recurrente se le haya informado de las supuestas faltas cometidas por ella en su trabajo, con antelación a su desvinculación a los fines de que la misma pudiera ejercer su sagrado derecho de defensa, conforme el procedimiento establecido en dicho artículo, y lo estipulado en nuestra Constitución, en su artículo 69, numerales 2 y 4; y en tal sentido es criterio de esta Tercera Sala, que el despido ejercido en perjuicio del la recurrente fue violatorio y no apegado a los cánones legales establecidos; y más aun es el propio presidente de la Comisión de Personal, licenciado Jorge Luis Vásquez que señala: “que los derechos que le asisten a la señora DIRCE YSABEL JOGA FEBRILLET, están previstos en los artículos. 23 y 59 de la Ley 41-08 de Función Pública. [...] En la especie, la recurrente era empleada de carrera por más de siete (7) años, es incorporada en fecha 26/11/2008, a quien se le apertura un proceso disciplinario donde no se cumplieron algunos puntos establecidos en el artículo 87 de la ley 41-08, pues no existe evidencia que se cumpliera con lo dispuesto en los numerales 3 al 9 del referido artículo, de la Ley 41-08 de Función Pública, que como tal y establece el numeral 9, se debe dejar constancia escrita en el expediente. Por lo tanto, a juicio de este tribunal a la señora DIRCE YSABEL JOGA FEBRILLET, se le siguió un procedimiento disciplinario a sus espaldas del cual se enteró cuando le notificaron el oficio de fecha 30/08/2016, contentivo de su desvinculación. Que siendo así las cosas, el procedimiento disciplinario administrativo llevado en su contra no cumplió con lo dispuesto en la ley y reglamentos que rige la materia, así como tampoco con lo dispuesto en el artículo 69 numeral 10) de la Constitución de la República Dominicana: “Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. En adición a lo anterior vemos que el acto de desvinculación no tiene ninguna motivación del hecho concreto mediante el cual se tipifique la conducta anómala que diera al traste con la configuración de las faltas señaladas en los artículos precedentemente indicados, para materializar la desvinculación” (sic).

Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia observa que, contrario a lo argüido por la parte recurrente, los jueces del fondo, para acoger el recurso contencioso administrativo interpuesto por la hoy recurrida, sí realizaron una valoración correcta de los hechos juzgados, pues luego de realizar una valoración integral y armónica de la documentación que fue aportada al expediente, determinaron que la hoy parte recurrente violó el debido proceso. En ese sentido, constataron que el proceso disciplinario de la hoy recurrida no se realizó conforme con las disposiciones previstas en el artículo 87 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública.

Que al analizar el acto de desvinculación, los jueces del fondo establecieron que este “no tiene ninguna motivación del hecho concreto mediante el cual se tipifique la conducta anómala que diera al traste con la configuración de las faltas señaladas en los artículos precedentemente indicados, para materializar la desvinculación”; en efecto, el tribunal *a quo* estableció que el acto administrativo el cual provocó la desvinculación de la hoy recurrente no cumplía con las disposiciones del artículo 36 de la Ley núm. 107-13, de ahí que, es menester recordar, que si bien la Ley núm. 41-08 otorga potestades disciplinarias a la administración pública, estas facultades se encuentran limitadas al principio del debido proceso, el cual regula los Poderes del Estado con el objetivo de proteger de manera eficaz los derechos de las personas.

Por tanto, contrario a lo expuesto por la parte recurrente, esta Tercera Sala considera que el tribunal *a quo* dictó una decisión que es conforme con las disposiciones del ordenamiento vigente y por tanto, al fallar de dicho modo no ha incurrido en las violaciones denunciadas por el recurrente; razón por la cual procede desestimar este segundo medio de casación propuesto por la parte recurrente y, en consecuencia, rechaza el presente recurso de casación.

En ese mismo orden, en este tipo de casos, resulta conveniente expresar que no importa cuánta seguridad crea tener la administración pública de la existencia de una falta que amerite una sanción del empleado en cuestión, ya que en todos los casos su aplicación dependerá de que previamente se haya agotado el procedimiento previsto en la ley, el cual, en este caso, está reglamentado por la Ley núm. 41-08 de Función Pública en su artículo 87.

En materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, de acuerdo con lo previsto por el

artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47, de 1947, aún vigente en este aspecto.

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 con base en 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 Salud Pública y Asistencia Social (Mispas), contra la sentencia núm. 030-04-2018-SEEN-00143, de fecha 20 de abril de 2018, 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, Manuel R. Herrera Carbuccion, 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.