

## SENTENCIA DEL 28 DE ABRIL DE 2021, NÚM. 85

Sentencia impugnada:	Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de abril de 2019.
Materia:	Contencioso-Administrativo.
Recurrentes:	Ana Miguelina Jiménez Mesa y Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (Digeig).
Abogadas:	Dras. Lilia Fernández León y Rossanna Altagracia Valdez Marte.
Recurridos:	Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (Digeig) y Ana Miguelina Jiménez Mesa.
Abogadas:	Dras. Rossanna Altagracia Valdez Marte y Lilia Fernández León.

*Juez ponente: Manuel Alexis Read Ortiz.*

### 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 Carbuccion y Anselmo Alejandro Bello F., 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 **28 de abril de 2021**, año 178° de la Independencia y año 158° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada de los recursos de casación interpuestos por: 1. Ana Miguelina Jiménez Mesa y 2. Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (Digeig), contra la sentencia núm. 0030-02-2019-SS-00105, de fecha 30 de abril de 2019, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

#### *1. Trámites del recurso*

1. El primer recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 6 de junio de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por la Dra. Lilia Fernández León, dominicana, tenedora de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1403209-7, con estudio profesional abierto en la oficina "León & Rafal, Oficina de Abogados, Notarios y Consultores", ubicada en la calle Sócrates Nolasco esq. avenida Gustavo Mejía Ricart núm. 2, edif. León & Rafal, ensanche Naco, Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogada constituida de Ana Miguelina Jiménez Mesa, dominicana, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 010-0010995-7, domiciliada y residente en la calle César Nicolás Penson núm. 86, apto. 202, Santo Domingo, Distrito Nacional.

2. La defensa a este recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 24 de junio 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, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional, en calidad de Procurador General Administrativo, con estudio profesional abierto en la calle Socorro Sánchez esq. calle Juan Sánchez Ramírez, 2° piso, sector Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional.

3. De igual manera, la defensa a este recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 4 de julio de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por la Dra. Rossanna Altagracia Valdez Marte, dominicana, tenedora de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0454537-1, con estudio profesional abierto en el edificio que aloja a su representada, la

Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), órgano adscrito al Ministerio de la Presidencia (Minpre), creada en virtud del decreto núm. 486-12, de fecha 12 de agosto de 2012, RNC 4-30-03206-9, con domicilio social ubicado en la intersección formada por las avenidas México y Leopoldo Navarro, edif. de Oficinas Gubernamentales Juan Pablo Duarte, 12° piso, sector Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su director general el Lcdo. Lidio Cadet Jiménez, dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0767950-8, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional; y del Lcdo. Rafael Fernando García Estévez, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0081326-0, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

4. Mientras que el segundo recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 17 de junio de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por suscrito por la Dra. Rossanna Altagracia Valdez Marte, de generales ya indicadas, actuando como abogada constituida de la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (Digeig), cuyas generales también se consignan en párrafos precedentes.

5. La defensa a este segundo recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 26 de julio de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por la Dra. Lilia Fernández León, actuando como abogada constituida de Ana Miguelina Jiménez Mesa, cuyas generales constan ya descritas.

6. Mediante dictamen de fecha 18 de septiembre de 2019, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el primer recurso de casación. Asimismo, en fecha 17 de octubre de 2019, estableció que procede acoger el segundo recurso de casación.

7. La audiencia para conocer el primer recurso interpuesto por Ana Miguelina Jiménez Mesa, fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones de lo *contencioso administrativo*, en fecha 14 de octubre de 2020, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, en funciones de presidente, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico. De igual manera, la audiencia correspondiente al segundo recurso interpuesto por la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (Digeig), fue celebrada en fecha 5 de octubre de 2020, integrada por los magistrados Manuel A. Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

8. El magistrado Rafael Vásquez Goico no firma la presente sentencia, debido a que se ha inhibido por haber participado en otra parte del proceso, según consta en las actas de inhibición de fechas 24 de agosto de 2020 y 7 de abril de 2021. Mientras, que la Mag. Nancy I. Salcedo Fernández no firma la presente decisión, por haberse deliberado con anterioridad al 6 de abril de 2021, fecha en la cual se integró como jueza miembro de esta Sala.

9. Esta sentencia ha sido adoptada a unanimidad y en estos casos el artículo 6 de la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, permite que la Sala válidamente se integre con tres de sus miembros, quienes figuran firmando la presente decisión.

## *II. Antecedentes*

10. Sustentada en una reducción ilegal del salario y de su puesto de dirección, Ana Miguelina Jiménez Mesa interpuso recurso contencioso administrativo, contra la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (Digeig), dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, de Jurisdicción Nacional, la sentencia núm. 0030-02-2019-SSen-00105, de fecha 30 de abril de 2019, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

**PRIMERO:** RECHAZA el medio de inadmisión propuesto por la DIRECCIÓN GENERAL DE ÉTICA E INTEGRIDAD GUBERNAMENTAL DIGEIG y el Procurador General Administrativo, por las razones expuestas en la presente sentencia. **SEGUNDO:** DECLARA bueno y válido en cuanto a la forma, el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto en fecha 21 de noviembre de 2018, por la señora ANA MIGUELINA JIMENEZ MESA, contra la DIRECCION GENERAL DE ETICA E INTEGRIDAD GUBERNAMENTAL (DIGEIG), el Lic. LIDIO CADET JIMENEZ y FERNANDO GARCIA ESTEVEZ, por cumplir con los requisitos formales instituidos en

las leyes aplicables. **TERCERO:** EXCLUYE del presente proceso a los licenciados LIDIO CADET JIMENEZ y FERNANDO GARCIA ESTEVEZ, por los motivos antes expuestos. **CUARTO:** ACOGE parcialmente en cuanto al fondo, el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por la señora ANA MIGUELINA JIMENEZ MESA, por los motivos antes expuestos y **ORDENA** a la institución recurrida DIRECCION GENERAL DE ETICA E INTEGRIDAD GUBERNAMENTAL (DIGEIG), restituir el salario de la recurrente a razón de ciento veinticinco mil pesos (RD\$125,000.00) mensuales, por los motivos expuestos. **QUINTO:** CONDENA a DIRECCION GENERAL DE ETICA E INTEGRIDAD GUBERNAMENTAL (DIGEIG) pagar a favor de la señora ANA MIGUELINA JIMENEZ MESA, la suma de setecientos cincuenta mil pesos (RD\$750,000.00) por concepto de daños y perjuicios; **SEXTO:** RECHAZA el recurso en cuanto a los demás aspectos, por los motivos expuestos. **SEPTIMO:** DECLARA libre de costas el presente proceso. **OCTAVO:** ORDENA la comunicación de la presente decisión, vía secretaría general, a las partes envueltas en el proceso y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **NOVENO:** ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

### III. Medios de casación

11. La parte recurrente Ana Miguelina Jiménez Mesa invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “**Primer medio:** Violación a la ley. **Segundo medio:** Desnaturalización de hechos. Desconocimiento de la no temporalidad. **Tercer medio:** Falta de base legal. No valoración de pruebas. **Cuarto medio:** Contradicción en los motivos. **Quinto medio:** Insuficiencia de motivos. Fijación de indemnización Violación al principio de razonabilidad. **Sexto medio:** Omisión de estatuir” (sic).

12. Por su lado, la parte recurrente Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (Digeig), invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “**Primer medio:** No aplicación de la Ley. **Segundo medio:** Falsa interpretación de la ley. **Tercer medio:** Falta de motivos propiamente dicha o motivación insuficiente. **Cuarto medio:** Contradicción de motivos” (sic).

### IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel Alexis Read Ortiz

13. 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.

### V. Fusión de recursos

14. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia es de criterio que la fusión de expedientes o recursos es una facultad de los jueces, que se justifica cuando “(...) lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la unión de varios expedientes, demandas o recursos interpuestos ante un mismo tribunal y entre las mismas partes puedan ser decididos, aunque por disposiciones distintas y por una misma sentencia”<sup>(1)</sup>; en el presente caso, aunque los recurrentes han interpuesto por separado sus recursos de casación, procede, para una buena administración de justicia y en razón de que se trata de dos recursos contra la misma sentencia y entre las mismas partes, fusionarlos y decidirlos por una sola sentencia, pero por disposiciones distintas, sin que cada uno pierda su individualidad.

## En cuanto al recurso de casación interpuesto por la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (Digeig)

15. De igual manera, tomando en consideración la solución que se le dará al presente caso, se procederá a examinar en primer término el segundo recurso de casación interpuesto por la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (Digeig).

16. Para apuntalar parte de su segundo, tercer y cuarto medios de casación, los cuales se reúnen para su estudio por resultar útil a la solución del caso, la parte hoy recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* dictó una decisión al margen de la normativa de función pública, al asumir que la temporalidad en el

puesto de dirección de Ana Miguelina Jiménez Mesa pasó a ser definitiva por el tiempo transcurrido, desconociendo que dicha conversión solo puede operar como consecuencia de haber sido ganadora de un concurso público, omitiendo motivar su decisión en ese sentido, contradiciéndose además en el hecho de que en su sentencia por un lado indica que no procede restablecer a la indicada servidora pública al puesto de dirección, sin embargo, precisa en el cuerpo de ella, que su condición de temporalidad pasó a ser permanente, y luego, en otra parte de su decisión ordena que ella permanezca con su salario.

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

“(…) Que del estudio de las piezas que reposan en el expediente se aprecia: a.) Que la recurrente en el año 2012, prestó servicios en el Consejo Nacional de Reforma del Estado, (CONARE) en calidad de Analista de Planificación con salario de sesenta mil pesos (RD\$60,000.00); b) Que en fecha 02 de enero 2013, fue designada temporalmente para cubrir la vacante de encargada de Seguimiento de Acuerdos y Convenios en la DIRECCIÓN GENERAL DE ÉTICA E INTEGRIDAD GUBERNAMENTAL DIGEIG (accionada) con un salario mensual de cien mil pesos (RD\$ 100,000.00); c) A partir de octubre de 2015 se le hace un reajuste salarial hasta ciento veinticinco mil pesos (RD\$125,000.00); d) Que a partir del 1º., de febrero de 2018 pasa a laborar a la CAMARA DE CUENTAS en calidad de Comisión de Servicio devengando un salario mensual de ciento cincuenta mil pesos (RD\$ 150,000.00); e) Que desde el 23 de julio al 10 de septiembre de 2018 la recurrente disfrutó sus vacaciones; f) Que en fecha 20 de julio, la CAMARA DE CUENTAS le informa a la recurrente que sería restituida a la DIRECCION GENERAL DE ETICA E INTEGRIDAD GUBERNAMENTAL (DIGEIG), lugar al que debía presentarse al término de sus vacaciones; g) que en fecha 17 de agosto de 2018, la recurrida le comunica a la señora ANA MIGUELINA JIMENEZ MESA, que a su reingreso pasará a ocupar su cargo en el Departamento de Planificación como Analista, posición de la cual es titular, con el salario mensual de sesenta mil pesos con 00/100(RD\$60,000.00); (...) Que la recurrente empleada de carrera fue transferida del CONARE de manera temporal a la DIRECCION GENERAL DE ETICA E INTEGRIDAD GUBERNAMENTAL (DIGEIG), con un salario de cien mil pesos (RD\$100,000.00), monto que luego le fue aumentado a ciento veinticinco mil pesos con 00/100 (RD\$125,000.00), por tanto disfrutó desde el año 2013 al 2018 un salario muy superior a los sesenta mil pesos con 00/100 (RD\$60,000.00) con el que figura registrada en el Ministerio de Administración Pública (MAP); razón por la cual la aludida temporalidad se convirtió en permanente, en consecuencia carece de fundamento el argumento de la recurrida de restituir a la recurrente el salario de sesenta mil pesos mensuales, monto este que nunca le fue pagado por dicha institución sino por un monto superior, lo cual se aprecia de los documentos aportados al proceso especialmente de la comunicación No. DIGEIG-CI-DE-2015-397, de reajuste salarial por la suma de RD\$125,000.00 mensuales, con efectividad al 1 de octubre del 2015 y comunicación No. CI-DIGEIG-DG-472-2015 concerniente al cambio de designación con dicho salario (...) Que vistas las comprobaciones anteriormente citadas, relativas al caso que ocupa nuestra atención, este Tribunal considera en primer lugar que la petición de restitución al cargo de Encargada Jurídica hecha por la Lic. ANA MIGUELINA JIMENEZ MESA, no procede puesto que dicha posición debe ser sometida a un concurso de oposición organizado por el Ministerio de Administración Pública, lo cual es admitido por ella misma; conjuntamente con la recurrida DIRECCION GENERAL DE ETICA E INTEGRIDAD GUBERNAMENTAL (DIGEIG), por lo que el tribunal es de criterio que dicho concurso debe ser realizado al amparo de la ley 41-08 de Función Pública (...) Que en cuanto a la solicitud de la restitución del salario mensual de RD\$125,000.00, procede acoger en esta parte el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por la señora ANA MIGUELINA JIMENEZ MESA, en virtud de que lo dispuesto por el artículo 18 de la ley 105-13, sobre Regulación del Salario en el Estado Dominicano, ya que el salario de los funcionarios y empleados sujetos al ámbito de aplicación de la referida ley no pueden ser afectados con descuentos que no hayan sido contemplados por ley o autorizados por ellos mismos para la actividad cooperativistas o lo dispuesto por una sentencia dictada por los tribunales de la República, por lo que es evidente que la disposición de la recurrida DIRECCION GENERAL DE ETICA E INTEGRIDAD GUBERNAMENTAL (DIGEIG), a través del acto administrativo DIGEIG-CE-544-2018, resulta ser improcedente”(sic).

18. Esta Tercera Sala debe indicar, que si bien el salario en ocasión del contrato laboral administrativo constituye la contraprestación que recibe el servidor público por la realización de las labores asignadas por la Administración Pública con un fin de interés general en provecho de la sociedad, no menos cierto es, que en los casos en que un servidor público de carrera asuma, de forma temporal, un puesto sujeto a la realización de un concurso público, la diferencia entre el salario originalmente devengado y el salario de la función como contraprestación de forma temporal, debe ser asumida como una compensación por la ampliación de labores realizadas de forma momentánea, no como la conformación plena del salario, pues hasta tanto no fuese designado el servidor público por medio de la realización de concurso de oposición, esta diferencia pecuniaria no forma parte integral de su paquete salarial, de manera que, una vez cesa la temporalidad del ejercicio de las labores, el servidor público debe dejar de recibir la compensación al no continuar las labores ampliadas.

19. De igual manera, es preciso señalar que el cambio del régimen contractual administrativo, en lo referente a la temporalidad en el ejercicio de una posición sujeta a la realización de concursos públicos de oposición, no viene dado por el tiempo en el desempeño de la labor, sino por superar las pruebas de mérito y las competencias necesarias para ocupar el puesto; asumir lo contrario sería restar eficacia al principio de mérito personal señalado en el numeral 1° del artículo 3 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

20. Esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido, como criterio constante que *para que el vicio de contradicción de motivos quede caracterizado es necesario que exista una verdadera y real incompatibilidad entre las motivaciones alegadamente contradictorias, fueran estas de hecho o de derecho, o entre estas y el dispositivo u otras disposiciones de la sentencia; y, además, que la contradicción sea de tal naturaleza que no permita a la Suprema Corte de Justicia suplir esa motivación con otros argumentos, tomando como base las comprobaciones de hecho que figuran en la sentencia impugnada, de forma tal que se aniquilen entre sí y se produzca una carencia de motivos;* de manera que la contradicción de motivos *puede existir tanto entre los razonamientos justificativos de la decisión como entre estos y el dispositivo de dicho acto jurisdiccional.*

21. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, del estudio del expediente conformado en ocasión del presente recurso, advierte que el tribunal *a quo* ha incurrido en el vicio de contradicción de motivos, al haber generado en sus motivaciones argumentos que se aniquilan recíprocamente, y que no permiten sustentar el dispositivo de su decisión, en virtud de que, por un lado otorga un carácter de permanencia a la labor realizada por la servidora pública recurrida no obstante reconocer la no realización de concurso público de oposición como hecho no controvertido y luego, otorga a una compensación extraordinaria el carácter de salario por la posición ordinaria, generando como consecuencia que su actuación jurisdiccional no se sostenga en premisas que permitan la coexistencia argumentativa la una a la otra, por lo que procede acoger los medios examinados, procediendo casar la sentencia impugnada, sin necesidad de examinar los demás medios de casación propuestos.

22. De conformidad con las disposiciones del artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia la enviará ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia objeto de casación.

### **En cuanto al recurso de casación interpuesto por Ana Miguelina Jiménez**

23. Es preciso indicar que, en cuanto al recurso de casación interpuesto por Ana Miguelina Jiménez Mesa, el tribunal de envío tendrá la oportunidad de reevaluar en todas sus partes las pretensiones de ambos litisconsortes, de manera que no procede estatuir al respecto, por efectos de la decisión asumida por esta Tercera Sala respecto al recurso de casación interpuesto por la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (Digeig).

24. De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494 de 1947, aún vigente

en este aspecto, *en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas*, lo que aplica en la especie.

*VI. 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:** CASA la sentencia núm. 0030-02-2019-SSEN-00105, de fecha 30 de abril de 2019, dictada por la Primera 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 y Anselmo Alejandro Bello F.**

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.

[www.poderjudici](http://www.poderjudici)