

---

Sentencia impugnada: Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 11 de junio de 2014.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: José Altagracia Frías Nolasco.

Abogada: Dra. Martha Aquino Nolasco.

Recurrido: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Abogados: Licdos. Bernabé Cruz Hernández y Emilio De Los Santos.

**TERCERA SALA.**

*Rechaza.*

Audiencia pública del 26 de julio de 2017.

Preside: Manuel Ramón Herrera Carbuccia.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por el señor José Altagracia Frías Nolasco, dominicano, mayor de edad, titular de la Cédula de Identidad y Electoral No. 001-0809043-2, domiciliado y residente en la ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, contra la Sentencia de fecha 11 de junio del año 2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 26 de septiembre de 2014, suscrito por la Dra. Martha Aquino Nolasco, titular de la Cédula de Identidad y Electoral No. 001-0943988-5, quien actúa a nombre y representación de la parte recurrente, mediante el cual propone los medios que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 20 de octubre de 2014, suscrito por los Licdos. Bernabé Cruz Hernández y Emilio De Los Santos, titulares de las Cédulas de Identidad y Electoral Nos. 049-0067891-5 y 005-0002050-8, respectivamente, abogados de la parte recurrida, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social;

Visto la Ley núm. 25 de 1991, modificada por la Ley núm. 156 de 1997, y los artículos 1 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Que en fecha 16 de diciembre del año 2015, esta Tercera Sala en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo, integrada por el Magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente, conjuntamente con los magistrados Edgar Hernández Mejía y Sara I. Henríquez Marín, asistidos por la Secretaria General, procedió a celebrar audiencia pública para conocer del presente Recurso de Casación;

Que en fecha 24 del mes de julio del año 2017, y de conformidad con la Ley No. 684 de 1934, el Magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, dictó un auto, por medio del cual llama al magistrado Robert C. Placencia Álvarez, a integrar la Sala para deliberar y fallar el recurso de casación de que se trata;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: a) que en fecha 26 de octubre de 2012, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social mediante Acción de Personal No. 031347, desvinculó al señor José Altagracia Frías Nolasco del cargo que desempeñaba como Coordinador de la Unidad de Revisión y Supervisión, del Viceministerio Administrativo y Financiero del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, por falta de tercer grado; b) que luego de que el señor José Altagracia Frías Nolasco acudiera al Ministerio de Administración Pública se emitió el Acta de No Conciliación DRL No. 465-12, de fecha 11 de diciembre de 2012; c) que en fecha 14 de enero de 2013, el señor José Altagracia Frías Nolasco interpuso formal recurso de reconsideración, del cual no obtuvo respuesta, y luego en fecha 26 de febrero de 2013, interpuso recurso jerárquico, donde tampoco tuvo respuesta; d) que inconforme, el señor José Altagracia Frías Nolasco en fecha 11 de abril de 2013, interpuso un recurso contencioso administrativo, el cual culminó con la Sentencia de fecha 11 de junio del año 2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, objeto del presente recurso, cuyo dispositivo es el siguiente: **“PRIMERO: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por el señor José Altagracia Frías Nolasco, en fecha once (11) del mes de abril del año dos mil trece (2013), contra el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS); SEGUNDO: RECHAZA en cuanto al fondo el referido recurso contencioso administrativo interpuesto por el señor José Altagracia Frías Nolasco, por improcedente y mal fundado, tal cual se ha especificado circunstancialmente en la parte motivacional de esta sentencia; TERCERO: CONDENA al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) al pago del salario de navidad correspondiente al último año calendario laborado por el señor José Altagracia Frías Nolasco, así como también al pago de quince (15) días de vacaciones en aplicación del numeral 2do del artículo 53 de la Ley 41-08 de Función Pública; CUARTO: COMPENSA las costas pura y simplemente entre las partes; QUINTO: ORDENA la comunicación de la presente Sentencia, por Secretaría, a la parte recurrente, señor José Altagracia Frías Nolasco, a la parte recurrida, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS), y a la Procuraduría General Administrativa; SEXTO: ORDENA que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”**;

Considerando, que en su memorial introductorio del presente Recurso de Casación la parte recurrente propone contra la sentencia impugnada los siguientes medios de casación: Primer Medio: Desnaturalización de los hechos de la causa; Violación y contradicción de normas procesales y/o constitucionales e incorrecta aplicación de la Ley; Segundo Medio: Incorrecta apreciación de los hechos; Falsa interpretación e inobservancia y aplicación de los artículos 85, 86 y 87 de la Ley 41-08; Violación a la Ley 41-08, al Reglamento No. 523-09, y falta de base legal; Tercer Medio: Contradicción e ilogicidad manifiesta en la motivación de la sentencia; Violación a los principios de procedimientos; Violación al artículo 141 del Código de Procedimiento Civil; Falta de motivos; Falta de base legal;

Considerando, que en el desarrollo de sus tres medios de casación, los cuales se reúnen por convenir a la solución del caso, el recurrente alega en síntesis lo siguiente: “Que la falta, la contradicción e ilogicidad manifiesta en la motivación de la anulable sentencia, queda patente en el desconocimiento de lo que ha sido juzgado por nuestra Suprema Corte de Justicia, que ciertamente los jueces a-quo al parecer de manera involuntaria incurren en desnaturalizar totalmente los hechos de la causa, al no prevenirse ni tomar en cuenta que el Ministerio de Salud Pública no tiene poder discrecional, solo actuó como quiso y no como debía, puesto que ese Ministerio ni es descentralizado ni es autónomo, porque es centralizado y subordinado a lo que establece el artículo 86 de la Ley 41-08; que el Ministerio de Salud Pública violó el procedimiento disciplinario establecido en el artículo 87 de la Ley 41-08, al aplicar la desvinculación previo a aplicar el procedimiento y a la cual da aquiescencia el Tribunal a-quo; que el concepto de conveniencia administrativa no se encontró dentro de las causales del artículo 84 de la Ley No. 41-08, por haber violado los numerales 1 y 10, lo que es una franca violación a los derechos del recurrente; que en virtud de las pruebas documentales aportadas y las múltiples irregularidades demostradas en el informe, que no fue agotado el procedimiento disciplinario que establece el artículo 87 de la Ley No. 41-08, por lo que en este caso se violaron los procedimientos, razón por la que la sentencia impugnada ha brillado por su ausencia, al no aplicar correctamente el mandato de la Ley No. 41-08, en su artículo 87, numeral 9, parte infine; que el Tribunal falló ultra petita, al decidir sobre asuntos que ninguna de las partes ni ponderaron, pero mucho menos solicitaron, como al decidir el pago de vacaciones por un año y ocho meses otorgando el pago de 15 días laborables de vacaciones, pero resulta que el recurrente tenía laborando seis años y nueve meses, por lo que según la ley le corresponden 40

días laborables de vacaciones; que asimismo, al otorgar el pago del salario 13 el cual ya fue pagado, deja ver que el Tribunal tiene total desconocimiento de los petitorios de las partes, ya que el recurrente busca que sea revocada la acción de personal y la reposición en el mismo cargo; que el Tribunal vulneró con su sentencia el derecho legítimo del recurrente, pues para impartir una sana justicia no debió olvidar lo que establece el artículo 1383 del Código Civil, donde cada cual es responsable del perjuicio que ha causado, no solamente por el hecho suyo, sino también por su negligencia o su imprudencia; que el Tribunal alega haber estudiado el expediente y con su estudio pudo comprobar que no se reunieron los elementos constitutivos para comprometer la responsabilidad civil del Ministerio y de su Ministro, posición que no se entiende porque se depositaron todas las pruebas; que el Tribunal desconoció el procedimiento iniciado por el hoy recurrente, desnaturalizando los hechos y violando su derecho de defensa y las Leyes que norman y regulan los procedimientos disciplinarios, Ley 41-08 y el Reglamento No. 523-09, cuando afirma la regularidad de tal procedimiento de desvinculación, contrariando y tergiversando la ley, fallando ultrapetitamente al fondo con motivación de una ley; que el Tribunal se contradice al no observar la diferencia entre cancelar a un servidor por conveniencia administrativa a por malversación de fondo del Estado y uso de fondo en provecho propio, y al mismo tiempo autorizando a hacerle pago de sus prestaciones y vacaciones”;

Considerando, que para motivar y fundamentar su decisión la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, expresó en síntesis lo siguiente: “Que se advierte en la especie, que la institución dentro de su poder discrecional y en base a los textos precedentes, válidamente puede sancionar con la destitución a algún empleado público, máxime cuando luego de una investigación, se ha verificado que se ha cometido una falta y en este caso una falta de tercer grado establecida en el artículo 84 de la Ley de Función Pública: “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: 4. Incurrir en la falta de probidad, vías de hecho, injuria, difamación o conducta inmoral en el trabajo, o realizar algún acto lesivo al buen nombre del Estado o algunos de sus órganos o entidades”; que si bien es cierto que uno de los principios de la ley de función pública es la estabilidad en los cargos públicos, no menos cierto es que la misma está garantizada siempre y cuando el desempeño del empleado se ajuste a la eficiencia y a los requerimientos éticos y disciplinarios del sistema; que el artículo 53 de dicha Ley señala: “Los empleados y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado, tendrán derecho después de un año a disfrutar sus vacaciones en caso de ser desvinculado del servicio de conformidad con la ley, en este caso el recurrente permaneció laborando en dicha institución por un (1) año y ocho (8) meses, es decir que al mismo tiempo le corresponden quince (15) días laborables de vacaciones, de conformidad con la escala establecida en dicho artículo, por lo que el Tribunal condena a la recurrida a pagar dicho beneficio a favor del recurrente”; que el artículo 58 de la Ley 41-08 de Función Pública, señala que entre los derechos individuales de los servidores públicos sujetos a la presente ley está el derecho a recibir el sueldo número 13 el cual será equivalente a la duodécima parte de los salarios de un año, cuando el servidor público haya laborado un mínimo de tres meses en el año calendario, por lo que el Tribunal ordena el pago de dicho beneficio a favor del recurrente; que luego del estudio del presente expediente este Tribunal ha podido comprobar que en el presente caso no se encuentran reunidos los elementos constitutivos que regulan la responsabilidad civil, es decir, no ha habido falta alguna imputable a la recurrida ni a título personal por parte de su Ministro, ya que la falta es una consecuencia directa de la recurrente, como consecuencia de la falta cometida, por lo que no existiendo pruebas de los daños y perjuicios reclamados, procede rechazar dicha solicitud por improcedente, infundada y carente de pruebas que la fundamenten”;

Considerando, que del estudio de la sentencia impugnada, de sus motivos y fundamentos, de la documentación a la que ella se refiere, esta Suprema Corte de Justicia ha podido determinar que el recurrente José Altagracia Frías Nolasco fundamenta su recurso en el supuesto de que la sentencia impugnada no contiene una adecuada motivación y que realizó violaciones a la Ley No. 41-08 de Función Pública; que contrario a lo que alega el recurrente de que supuestamente el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social no tiene facultad para destituir a una persona por él designada, es menester advertir que el artículo 5 de la Ley No. 42-01 sobre Salud Pública, señala que: “La Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social es la encargada de aplicar en todo el territorio de la República, directamente o por medio de los organismos técnicos de su dependencia, las disposiciones de la ley, sus reglamentos y otras disposiciones legales que al efecto se promulguen”; que el artículo

14 de la referida Ley No. 42-01, expresa que son funciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: “a) El diseño y ejecución de las políticas del sector salud; e) Garantizar que toda persona física o moral o institución que pertenezca o se relacione con el sistema de salud y sus áreas afines, cumpla con los criterios de la bioética, siempre que respeten la condición y dignidad de la persona humana...”; que de lo anterior, podemos colegir que efectivamente el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social tiene competencia para nombrar y destituir a todo servidor público que preste servicios a dicho Ministerio o en una de sus dependencias, y vigilar que sus empleados públicos actúen con respeto a las reglas de ética impuestas, sin imprudencia o negligencia dentro de sus funciones, ya que dicho Ministerio es el encargado de elaborar la política interna del mismo, y por tanto tiene facultad para tomar las medidas necesarias cuando existen pruebas e investigaciones que demuestran que un servidor está actuando fuera de la ética y fuera de sus funciones, y como bien expresa la parte infine del artículo 86 de la Ley No. 41-08 de Función Pública, al no existir disposición legal que contradiga el hecho de que la autoridad nominadora, en este caso el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, tenga la facultad de destituir por faltas graves en el ejercicio de sus funciones, se confirma el poder que recae sobre dicho Ministerio, por lo que el alegato del recurrente no tiene asidero jurídico y debe ser desestimado;

Considerando, que sobre la supuesta contradicción o ilogicidad en la motivación de la sentencia, esta Corte de Casación es de criterio que la falta de motivos es la ausencia de toda justificación de la decisión sobre el punto litigioso, que imposibilita todo control casacional, por lo que el juez debe expresar las razones de hecho y de derecho en que fundamenta su decisión; que el recurrente en su recurso contencioso administrativo solicitó su reintegro como Coordinador de la Unidad de Revisión y Supervisión, del Vice-Ministerio Administrativo y Financiero, dependencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, ya que argumenta que fue destituido de forma irregular e ilegal, por lo que esta Corte de Casación ha podido determinar y constatar que el Tribunal a-quo comprobó que el procedimiento disciplinario establecido en la Ley No. 41-08 sobre Función Pública fue debidamente aplicado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, llegando así a la conclusión, tras verificar y establecer como fundamento de su sentencia los hechos y pruebas del caso; que el órgano de la Administración Pública realizó el agotamiento de las medidas instrumentales que debían ser adoptadas en el curso de dicho proceso, y que se ejerció en base a los parámetros y lineamientos que establece la ley que rige la materia, por lo que al dictar la sentencia hoy impugnada queda en evidencia que la misma fue debidamente motivada y sustentada, respondiendo a las conclusiones de la parte recurrente; que las sentencias se bastan a sí mismas y el contenido de las mismas hacen plena fe de que todos los elementos de hecho y de derecho fueron debidamente verificados, constatados y ponderados, como efectivamente realizó el Tribunal a-quo en la sentencia hoy impugnada, al expresar en sus considerando sobre la naturaleza del procedimiento disciplinario y su base jurídica, así como, que aunque no fuere controvertido, debía establecerse, de que el señor José Altagracia Frías Nolasco había cometido faltas graves, por lo que aunque si bien es cierto que uno de los principios de la ley de función pública es la estabilidad, no menos cierto es que dicho principio se garantiza cuando el servidor público realiza sus labores entorno a los requerimientos éticos de ley; que la sentencia impugnada, y contrario a lo que ha sido alegado por la recurrente, contiene motivos de hecho y de derecho suficientes, congruentes y pertinentes, ampliamente detallados por los jueces, que justifican plenamente el dispositivo de la misma;

Considerando, que el recurrente alega que el Tribunal a-quo ha fallado ultra petita al decidir sobre el pago de sus vacaciones y el salario número 13, alegato que no tiene validez, ya que uno de los beneficios legales de los servidores es el reconocimiento de tales derechos y ante el hecho de su destitución, el Tribunal a-quo estaba resguardando sus derechos legales; que asimismo, el recurrente no aportó ningún documento probatorio de que sus vacaciones fueran por más tiempo, ni tampoco aportó haber recibido el salario número 13, por lo que se comprueba que el Tribunal a-quo actuó en apego a la ley y en respeto de los derechos legalmente adquiridos, por lo que este argumento del recurrente también se descarta;

Considerando, que el Tribunal a-quo en los motivos de la sentencia impugnada realiza una ponderación y sustanciación de los hechos y documentos presentados por las partes, lo que pone de manifiesto que no hubo violación al derecho de defensa, como erróneamente argumenta el recurrente; que esta Corte de Casación ha podido verificar, de la motivación de la sentencia impugnada, que el Tribunal a-quo presentó una relación clara y

precisa de los hechos y circunstancias relacionados con el caso, cuya valoración y apreciación es una facultad soberana de los jueces del fondo; que los jueces del fondo ni alteraron ni cambiaron el sentido de los hechos de la causa, por lo que no se verifica desnaturalización ni contradicción de los hechos, ni de los documentos;

Considerando, que como se advierte por lo antes expuesto, al emitir la sentencia impugnada el Tribunal a-quo actuó con apego a los lineamientos normativos y conforme al derecho, limitándose a comprobar, como se lo impone la ley, las circunstancias del caso en cuestión, de lo que dejó constancia en sus motivos y en su dispositivo, haciendo a juicio de esta Suprema Corte de Justicia una correcta apreciación de los hechos y una justa aplicación de la ley y el derecho, sin incurrir en los vicios denunciados por el recurrente, por el contrario, el examen revela que dicho fallo contiene motivos suficientes, congruentes y pertinentes que justifican su dispositivo y que han permitido a esta Corte de Casación advertir una adecuada justificación, sin vaguedad ni contradicción en la exposición de sus motivos, que pueda configurar falta de base legal, razón suficiente para que los medios de casación que se examinan carecen de fundamento y de base jurídica que los sustenten y deben ser desestimados y, por vía de consecuencia, procede a rechazar el presente recurso de casación;

Considerando, que en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, de acuerdo a lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley No. 1494 de 1947, aún vigente en este aspecto;

Por tales motivos, Falla: Primero: Rechaza el recurso de casación interpuesto por el señor José Altagracia Frías Nolasco, contra la Sentencia de fecha 11 de junio del año 2014, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo; Segundo: Declara que en esta materia no ha lugar a condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República, en su audiencia pública del 26 de julio de 2017, años 174° de la Independencia y 154° de la Restauración.

Firmado: Manuel R. Herrera Carbuccia, Edgar Hernández Mejía y Robert C. Placencia Álvarez. Cristiana A. Rosario V., Secretaria 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.