REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-01596
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-1826

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 PER2 de PER7 PER8 PER9 PER10 PER11 y PER12 contra la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00475 de fecha 31 de mayo de 2022 dictada por la Cuarta Sala

del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 4 de agosto de 2022 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Elvis Rodolfo Pérez Garo, José Altagracia Medina Pérez y Vinicio Eurides Peña Feliz, actuando como abogados constituidos de PER2 de PER7 PER8 PER9 PER10 PER11 y PER13

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena), representado a la sazón por de mediante memorial depositado en fecha 23 de septiembre de 2022 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos al Dr. Amaury J. Reyes y los Lcdos. Sheiner Adames Torres, Rafael Suárez Ramírez yÁngel Avíncola.

3. De igual manera, fue presentada la defensa al recurso de casación por el Dr. Víctor L. Rodríguez, en calidad de procurador general administrativo,

mediante memorial depositado en fecha 13 de septiembre de 2022 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia.

4. Mediante dictamen de fecha 12 de diciembre de 2022 suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar la solución delpresente recurso de casación.

5. El recurso que nos ocupa fue depositado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación, sin embargo aplican las disposiciones del artículo 93 que establecen: *…queda suprimida la obligación de …… celebración de audiencias, si todavía no se ha requerido ….. ni se ha convocado a las partes a audiencia, respecto de los recursos de casación en curso, considerándose que tales expedientes estarán en estado de fallo cuando se encuentren en condiciones de fijación de audiencia bajo el viejo régimen del procedimiento de casación.*

II. Antecedentes

6. Con motivo de un recurso contencioso administrativo interpuesto por los señores PER2 de PER7 PER8 PER9 PER10 PER11 y PER18 contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena), con la finalidad de que se ordene el pago de los salarios caídos y dejados de pagar,

la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00475 de fecha 31 de mayo de 2022, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** Rechaza los medios de inadmisión propuestos tanto por el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (MIMARENA) como por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, en virtud de las motivaciones indicadas en el cuerpo de la sentencia. **SEGUNDO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo depositado por los señores PER2 DE PER7 PER8 PER9 PER10 PER19 Y PER18 por cumplir con las leyes aplicables a la materia. **TERCERO:** RECHAZA en cuanto al fondo el precitado recurso, dados los motivos expuestos precedentemente. **CUARTO:** DECLARA el proceso libre de costas. **QUINTO:** ORDENA la comunicación de la presente sentencia a la parte recurrente, PER2 DE PER7 PER20 PER9 PER10 PER11 Y PER18 y todas las partes envueltas en el proceso. **SEXTO:** ORDENA que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Contradicción de motivos, falta de base legal, falta de ponderacion de motivos de dimisión, falta de omisión de las

pruebas presentadas. **Segundo medio:** Errónea e incorrecta interpretación de la ley y del articulo 62 de la Constitución, asi como también los arts. 30, 60 al 64 de la Ley 41-08 sobre Función Publica, violación al criterio jurisprudencial existente, desconocimiento de la ley y de la jurisprudencia en el aspecto de la administracion pública, falta de base legal, falta de motivos**. Tercer medio:** Desnaturalización de la prueba, falta de ponderación, falta de ponderación de documentos y pruebas, violación artículo 1315 del Codigo Civil dominicano" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel R. Herrera Carbuccia

8. 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.

9. Para apuntalar su tercer medio de casación, el cual se analiza con prioridad a los demás por convenir a la solución del caso, la parte recurrente plantea que con el dictado de la sentencia recurrida el tribunal *a*

quo incurrió en el vicio de desnaturalización y falta de ponderación probatoria, pues rechazó el recurso contencioso administrativo por alegada ausencia de pruebas, a pesar de los documentos aportados que nunca fueron cuestionados por la contraparte, de los cuales se comprueba que la institución empleadora suspendió a los accionantes sin entregarles comunicación y no había pagado los salarios correspondientes.

10. Para fundamentar su decisión de rechazo del recurso contencioso administrativo, el tribunal *a quo* expuso por motivos los siguientes:

"34. La especie versa de un recurso contencioso administrativo interpuesto por los señores PER2 DE PER7 PER20 PER9 PER10 PER19 Y PER18 mediante al cual solicitan el pago de los salarios dejados de percibir desde abril hasta octubre 2021, la reposición o en su defecto el pago de las prestaciones económicas… 40. De lo anterior esta Sala ha podido constatar: a. Los recurrentes solicitan el pago de los salarios dejados de percibir desde abril hasta octubre 2021, la reposición o en su defecto el pago de las prestaciones económicas que les corresponde como empleados del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA) dada la suspensión y/o desvinculación de la que fueron objeto, sin embargo, de la glosa procesal que compone el expediente, así como los argumentos vertidos en su instancia, no se visualiza acto administrativo alguno que haya ordenado dicha suspensión y/o desvinculación. b. No existe constancia alguna que permita demostrar la relación laboral de PER2 De

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-01596
Recurrente: PER1 y compartes
Recurrido: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

PER20 PER9
PER10 PER19 y PER18 con el Misterio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA) pues, se han limitado a depositar movimientos de cuentas bancarias, provenientes de la Tesorería Nacional, no así carnet de empleado, acción de personal, contrato o nombramiento, donde se indique la calidad de empleados que ostentaban en dicha la referida institución. 41. En conclusión, no procede acoger el recurso contencioso administrativo, en virtud de que ante la falta de pruebas que adolece el expediente, el tribunal se encuentra imposibilitado de fallar con arreglo a sus pretensiones; en ese sentido, en aplicación del principio de la prueba actori incumbit probatio, procede a rechazar el presente recurso incoado por los señores PER2 De PER7 PER20 PER9 PER10 PER19 y PER18 en fecha 20/10/2021, tal como se hará constar en la parte dispositiva…" (sic).

11. En lo que concierne a la contestación que nos ocupa es preciso destacar que ha sido juzgado de manera pacífica que la desnaturalización de los hechos y documentos de la causa es definida como el desconocimiento por los jueces del fondo de su sentido claro y preciso, privándolos del alcance inherente a su propia naturaleza; que ha sido juzgado en reiteradas ocasiones por esta Suprema Corte de Justicia que, como corte de casación, tiene la facultad excepcional de observar si los jueces apoderados del fondo del litigio han dotado a los hechos y documentos aportados al debate de su

verdadero sentido y alcance y si las situaciones constatadas, son contrarias o no a las plasmadas en la documentación depositada[1].

12. En el contexto procesal expuesto la parte recurrente afirma que el tribunal *a quo* no ponderó que los documentos sometidos al contradictorio eran suficientes para edificar a los jueces sobre la existencia del vínculo laboral entre los servidores públicos y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena) y que por tanto, estos eran acreedores de su reposición y de las prestaciones reclamadas por el cese contrario a derecho de los cargos que ejercían.

13. En tal sentido, del examen de la sentencia impugnada se advierte que en ocasión del recurso contencioso administrativo sobre reclamo de prestaciones sociales, los actuales recurrentes proporcionaron al tribunal apoderado diversos documentos entre los que figuraban cartas de movimientos de cuentas bancarias así como las solicitudes de expedición de certificación de trabajo, de acuerdo con la enunciación especificada en las páginas 6 y 7 de la decisión.

14. No obstante, de la lectura del fallo objetado se advierte que el Tribunal Superior Administrativo decidió rechazar la acción sometida a su escrutinio aludiendo un desempeño insuficiente por parte de los recurrentes en el

[1] SCJ, Primera Sala. Sent. núm. 332 del 6 de mayo de 2015. B. J. Inédito.

intento de probar el vínculo de trabajo ya que no habían aportado sus "carnets de empleado, acción de personal, contrato o nombramiento, donde se indique la calidad de empleados que ostentaban" en el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena).

15. No resulta ocioso indicar que toda interpretación de normas debe ser realizada de la manera más favorable para optimizar su máxima efectividad al titular del derecho según el principio *pro homine* establecido en el numeral 4 del artículo 74 de la Constitución; que aplicado al ámbito de la función pública en este caso, en beneficio del servidor público en cuestión (principio *in dubio pro servidor*), conlleva que por su naturaleza exegética en los casos de duda o conflicto de normas la protección de la prerrogativas del empleador se funde en razones de equidad y de protección social, tomando en consideración que el empleo público origina una relación jurídica desigual entre el Estado y sus funcionarios, que deriva de un acto mixto, conformado por una parte estatutaria preexistente y otra parte consistente en un acto administrativo unilateral.

16. En consecuencia, del citado principio de favorabilidad para el titular del derecho fundamental involucrado se deriva que por un lado, corresponde a la administración pública que alegue o pretenda desvirtuar las pretensiones de su contraparte la prueba de los hechos relevantes y pertinentes al efecto,

todo de conformidad también con la parte final del artículo 1315 del Código Civil (de aplicación supletoria en esta materia). En otro caso, para la labor jurisdiccional el citado principio de favorabilidad también conlleva la aplicación del principio *favor probationes,* según el cual en casos de objetivas dudas y especialmente de dificultades probatorias habrá que acudir a un criterio amplio en favor de la producción, admisión y eficacia de las pruebas, más aún cuando se toma en consideración que los hechos llamados a constituirse en objeto de ellas normalmente se encuentran documentados por la administración, extremo que autoriza a esperar de las partes una activa colaboración en su dilucidación y a valorar su comportamiento omisivo en tal contexto como prueba en contra.

17. En esas atenciones, resulta oportuno señalar que contrario al sistema probatorio tradicional el sistema de la carga dinámica de la prueba se aplica de manera excepcional y su utilización no exime al accionante de poner a disposición del tribunal el material de hecho sobre el cual funda sus pretensiones, más que para los supuestos procesales en los que la regla general de carga probatoria no propicie la búsqueda de la verdad material. Que al trasladar la tesis esgrimida y aplicarla al área de la función pública se obtiene que por aplicación del sistema de la carga dinámica de la prueba, la administración se encuentra en una situación más favorable para aportar las

evidencias o esclarecer los hechos controvertidos en torno a la existencia de la relación laboral con el servidor público o cualquier otro aspecto que de ella se establezca.

18. Al hilo de lo anterior, en otras ocasiones esta corte de casación ha dictaminado *que cuando la existencia del acto impugnado no es controvertida, es obligación de la administración su depósito, por encontrarse en mejores condiciones materiales para ello (cercanía con la prueba), todo en aplicación del concepto denominado carga dinámica de la prueba*[2].

19. Para el caso en cuestión, es importante retener como presupuesto procesal relevante que durante la instrucción de la causa ante los jueces del fondo el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena) en modo alguno refirió que los recurrentes no prestaban servicios o ejercían un cargo o función en dicho órgano, es decir, que la calidad de servidores públicos de los recurrentes no fue un punto controvertido por la institución a quien se le exigía el pago de prestaciones e indemnizaciones laborales.

20. En la especie, esta jurisdicción ha podido comprobar que en el presente caso el punto neurálgico a determinar consistió en la existencia de una relación laboral, para así acreditar los valores que por concepto de prestaciones económicas reclamaron los recurrentes. En esas coordenadas es

[2] S. C. J., Tercera Sala. Sentencia núm. SCJ-TS-23-0460 de fecha 28 de abril de 2023.

correcto inferir que para llegar a la conclusión de que las piezas sometidas al debate no revelaban la existencia de relación laboral, sin duda alguna los jueces del fondo incurrieron en el vicio denunciado pues no valoraron en su justa dimensión el contenido que reportaban tanto los movimientos por el Banco de Reservas a favor del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena), como los cheques y movimientos de cuentas bancarias suficientes para crear una presunción *iuris tantum* a favor de los accionantes y edificar al tribunal en el sentido de que los recurrentes prestaban servicios de obras para el referido órgano y recibían una remuneración mensual equivalente a las funciones del cargo que desempeñaban.

21. Así las cosas, resulta claro que los documentos aportados por los accionantes merecían entera credibilidad con el propósito de acreditar la existencia de una relación jurídica de función pública entre el Estado y sus funcionarios que se encontraba revestida de todos los deberes y prerrogativas constitucionales y legales, máxime cuando con la presunción creada la administración se convertía en un ente activo del proceso y se desplazaba hacia ella el suministro de elementos probatorios que destruyeran el indicio de que efectivamente los recurrentes ostentaban la

condición de empleados públicos del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena), lo cual no ocurrió en la especie analizada.

22. En esa directriz, el análisis de la decisión objeto de casación evidencia, tal y como aduce la parte recurrente, que el tribunal *a quo* incurrió en una inexactitud material al descartar que se encontraba frente a documentación que indicaba la existencia de un vínculo de función pública entre los recurrentes; soslayando a la vez el principio flexibilizador en cuanto a la estimación de la prueba producida en juicio de manera regular; con lo cual en la sentencia se advierte el vicio denunciado.

23. En definitiva, partiendo de las motivaciones anteriores y en vista de las irregularidades en ellas advertidas, esta Tercera Sala procederá a casar con envío la sentencia impugnada en casación y dada la naturaleza de la decisión asumida por esta corte de casación no procede ponderar los demás argumentos planteados por la parte recurrente principal, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente todos los aspectos presentados por las partes.

24. De conformidad con lo previsto en el párrafo V del artículo 36 de la Ley 2-23 sobre Recurso de Casación: *Cuando la sentencia es casada, el asunto es enviado ante otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la*

sentencia casada, o ante otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción; a menos que no exista otra jurisdicción del mismo grado y categoría.

25. La Ley núm. 1494-47 de instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone en su artículo 60 párrafo III, aún vigente en este aspecto, *en caso de casación con envío, el tribunal estará obligado, al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación*; artículo que además en el párrafo V indica que *en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas*, lo que aplica en el caso.

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:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00475 de fecha 31 de mayo de 2022 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del

presente fallo y envía el asunto a la Tercera 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.

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/WU8Q-KIWO-UW99-BDO5