REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00951
Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Recurrido: de y comp.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-24-2016

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 **31 de octubre 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 el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) contra la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00075 de fecha 11 de febrero de 2022 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00951
Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Recurrido: de y comp.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 20 de mayo de 2022 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Domingo Santana Castillo, Linsay Spraus Jaques, Romeo Trujillo Arias, Gregoris A. Román Acosta, Jorge Ernesto de Jesús y Ramón A. Gómez Espinosa, actuando como abogados constituidos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), representado por PER5

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por de mediante memorial depositado en fecha 9 de junio de 2022 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por su abogado constituido Lcdo. Juan de León Custodio.

3. Mediante dictamen de fecha 6 de septiembre de 2023 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

4. El recurso que nos ocupa fue depositado con anterioridad a la vigencia de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sin embargo, aplican las disposiciones del artículo 93, que establecen: *…queda suprimida la obligación ... de celebración de audiencias, si todavía no 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

5. Mediante comunicación de fecha 2 de febrero de Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) dispuso la desvinculación del señor de como abogado en la división jurídica. No conforme con la decisión de la administración interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00075 de fecha 11 de febrero de 2022, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido en cuanto a la forma el presente Recurso Contencioso Administrativo, incoado por DE en contra del MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), por haber sido interpuesto conforme a la normativa vigente. **SEGUNDO:** RECHAZA el medio de inadmisión planteado por el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), por los motivos expuestos. **TERCERO:** ACOGE, parcialmente, en cuanto al fondo, el presente Recurso Contencioso Administrativo, en consecuencia, ORDENA al MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), la suma de: A) TRECIENTOS

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00951
Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Recurrido: de y comp.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

MIL PESOS DOMINCANOS CON CERO CENTAVOS (RD$300,000.00), por concepto de indemnización del artículo 60 de la Ley núm. 41-08; B) NOVENTA Y DOS MIL DOCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS DOMINICANOS CON CUARENTA Y NUEVE CENTAVOS (RD$ 92,293.49) por concepto de 40 días de vacaciones, y C) VEINTICINCO MIL PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS (RD$25,000.00) por concepto de la parte proporcional del salario 13. Tomando como base un salario mensual de CINCUENTA MIL PESOS DOMINICANOS (RD$50,000.00) y una antigüedad de 5 años, 6 meses y 3 días. **CUARTO:** Se RECHAZA el pedimento de indemnización por daños y perjuicios; por los motivos expuestos. **QUINTO:** RECHAZA la solicitud de astreinte por los motivos antes expuestos en la presente Sentencia. **SEXTO:** DECLARA compensadas las costas del presente proceso. **SÉPTIMO**: ORDENA la comunicación de la presente sentencia, por secretaría, a las partes envueltas, así como 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

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Violación al artículo 63 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública y del artículo de la Ley 834 del 15 de julio del año 1978. **Segundo medio:** Violación de los artículos 18 y 24 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública. **Tercer medio:** Violación errónea aplicación del artículo 60 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, desnaturalización de los hechos.

Cuarto medio: Violación y errónea aplicación del artículo 53 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública. **Quinto medio:** Desnaturalización de los hechos y errónea aplicación del artículo 58 numeral de la Ley núm. 41-08 de Función Pública" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel R. Herrera Carbuccia

7. 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. Incidentes

8. En su memorial de defensa la parte recurrida de concluyó solicitando la inadmisibilidad del presente recurso de casación por indivisibilidad del objeto del litigio, en virtud de que la parte recurrente no emplazó a los señores PER6 y PER7

PER8 ni al procurador general administrativo, quienes formaron parte en la litis que terminó con la sentencia impugnada.

9. Como el pedimento anterior tiene por finalidad eludir el examen del fondo del recurso procede examinarlo con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

10. El emplazamiento en el recurso de casación es un acto atinente al orden público de ahí resulta que al no ser emplazada una parte contra la cual el recurrente dirige el contenido de sus medios, es obvio que no ha sido puesta en condiciones presentar sus argumentos y medios de defensa de conformidad con las disposiciones del artículo 69 de nuestra Carta Magna.

11. En nuestro derecho procesal es criterio constante el que sostiene que en caso de pluralidad de demandantes o demandados, los actos de procedimiento concernientes a la instancia tienen un efecto puramente relativo, regla que sufre algunas excepciones como la que se refiere al caso en que el objeto del litigio es indivisible; que para el caso en que solo se emplaza a uno o a varios de ellos, obviando a otros, el recurso es inadmisible con respecto de todos, en razón de que el emplazamiento hecho a una parte recurrida no es suficiente para poner a las restantes en condiciones de

defenderse, constituyendo esto una violación al sagrado derecho de defensa[1].

12. Por todo lo anterior el recurso de casación que se interponga contra una sentencia en la cual se verifique un vínculo de indivisibilidad en cuanto al objeto del litigio entre las partes en causa y que correlativamente a ello dicha situación conlleve indefensión en relación con una de ellas si no son emplazadas todas para su conocimiento y fallo, debe dicha vía de impugnación ser dirigida contra todos los que ostentaron la calidad de partes ante los jueces del fondo.

13. Además, esta Corte de Casación ha dictaminado que la *falta de notificación respecto a una parte que haya figurado en un proceso no necesariamente entrañaría una inadmisión del recurso, pues es de importancia constatar en qué medida la sentencia impugnada beneficia o perjudica a la parte que no fue notificada*[2].

14. En relación con la nulidad del emplazamiento porque no fueron notificadas todas las partes envueltas en el proceso, como son los señores PER9 y el Procurador General Administrativo, esta Tercera Sala debe precisar que el recurso de casación fue interpuesto por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). Del mismo modo se verifica que mediante el acto núm. 428/2022 de fecha 25

[1] SCJ, Tercera Sala, sent. núm. 14, 11 de julio 2012, BJ. 1220.
[2] S.C.J., Primera Sala. Sent. SCJ-PS-22-2786 de fecha 14 de septiembre, 2022.

de mayo de 2022, instrumentado por el ministerial Juan Carlos de León Guillén, alguacil ordinario de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, la parte recurrente emplazó al señor de y a la Procuraduría General Administrativa, no así a los señores PER10 y PER11

15. En cuanto a la Procuraduría General Administrativa, esta no produjo un memorial de defensa pese a que fue notificada de la existencia del recurso de casación; sin embargo, es preciso ponderar que es un órgano administrativo del Estado diseñado exclusivamente para representar los intereses de la administración pública ante la jurisdicción contenciosa administrativa cuya función debe ser realizada, en principio, debido a actuaciones de particulares portadoras de intereses contrarios a los públicos estatales, ya que dicha jurisdicción no estaría conformada sin su presencia (la de la Procuraduría General Administrativa). Es decir, es un órgano de defensa técnica jurídica de los poderes públicos que no tiene fines materiales propios diferentes a los de la administración pública que represente en los procesos en que actúe, de modo que su falta de emplazamiento por parte de la administración recurrente en casación no acarrearía irregularidad alguna, pues en sede casacional, a diferencia de la jurisdicción administrativa, los

poderes públicos se encuentran representados por el Procurador General de la República.

16. Así las cosas ya que la Procuraduría General Administrativa fue emplazada por la parte recurrente y a su vez se comprueba que el Procurador General de la República en este caso del recurso de casación realizó su defensa a favor del recurrente como órgano público destinado a esos fines, a través del dictamen de fecha 6 de septiembre de 2023, debe concluirse que se cumplen los textos legales mencionados precedentemente.

17. Respecto de los señores PER10 y PER12 del estudio de la sentencia impugnada se advierte que, junto al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), estos figuraron como parte recurrida en el recurso contencioso administrativo interpuesto por el señor de En ese orden de ideas, cabe destacar que conforme con la decisión recurrida los referidos señores fueron excluidos del proceso por no retenerse ningún grado de responsabilidad en su condición de ministro y directora de recursos humanos respectivamente, de lo cual se colige que en dicha instancia no fue una parte perdidosa ni perjudicada, derivándose de dicha circunstancia su ausencia de interés para recurrir en casación la sentencia cuestionada.

18. Por lo tanto, el hecho de no estar dirigido el presente memorial de casación contra los señores PER10 y PER13 y no ser emplazados en ocasión del presente recurso no hace que esta vía devenga en inadmisible, debido a que el fallo de exclusión pronunciado a su favor no es un aspecto que forme parte de las argumentaciones formuladas en el memorial de casación, como tampoco la parte recurrida en casación lo impugnó, en la medida en que dicha disposición era adversa a las pretensiones que presentó ante el tribunal de fondo.

19. Es decir, con el conocimiento del presente recurso no existe situación que pudiere gravitar negativamente en los intereses de dichos señores, puesto que, en caso de procedencia, la sentencia que se dictare no alcanzaría lo decidido por la jurisdicción *a quo* en lo relativo a su exclusión por no haber sido objeto de críticas en esta sede. En consecuencia, ante la comprobada inexistencia de vínculo de indivisibilidad ha lugar a desestimar la inadmisibilidad analizada por violación a dicho principio por resultar infundada y *se procede al examen de los medios de casación que sustentan el recurso.*

20. Para apuntalar su primer medio de casación propuesto, la parte recurrente aduce en esencia, que con el dictado de su sentencia el tribunal *a quo* incurrió en violación al artículo 63 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, pues para rechazar el medio de inadmisión planteado los jueces del

fondo establecieron que el recurso contencioso administrativo fue interpuesto previo a que se venciera el plazo de noventa (90) días y que dicho texto legal no excluye el derecho a recurrir ante la jurisdicción contencioso administrativa, es decir, con tal afirmación negó a la ahora recurrente la oportunidad de cumplir con el pago de las prestaciones económicas del otrora servidor público dentro del tiempo estipulado por la ley.

21. Respecto del medio que se analiza, en la sentencia impugnada se describe que la entonces parte recurrida – ahora recurrente en casación formuló el siguiente medio de inadmisión:

"Parte recurrida; La parte recurrida, MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), PER14 mediante su escrito de defensa depositado en fecha 29/08/2021, concluyó de la siguiente manera: "PRIMERO: PROCEDER a Declarar La Inadmisibilidad Por Extemporáneo, el presente Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por el señor DE mediante instancia depositada por ante el Tribunal Superior Administrativo, en fecha 18 del mes de Febrero del 2021, en razón, de que la parte recurrente interpuso su recurso contencioso administrativo, antes de que venciera el plazo que tenía la administración para darle sus correspondientes indemnizaciones, en caso de que califique para ello, es decir, que al tenor del artículo 63, de la ley 41-08, sobre Función Pública, la administración cuenta con un plazo de 90 días para efectuar los pagos de prestaciones económicas a los funcionarios y servidores públicos de estatus simplificado, por lo que, al interponer el recurrente su recurso contencioso administrativo en fecha 18 del mes de febrero del 2021, siendo su desvinculación de fecha 02 del mes de febrero del 2021, es decir, que el citado

recurso fue incoado 16 días después de su desvinculación, sin darle el chance a la administración para que efectué el pago, para el cual cuenta con un plazo de 90 días es por ello que el presente recurso contencioso deviene en INADMISIBLE POR EXTEMPORANEO, y de manera supletoria, en virtud del artículo 44 de la Ley 834 del 15 de Julio de 1978, así como, por cualquier otra razón que ese honorable tribunal tenga a bien suplir de oficio…"(sic).

22. En respuesta al incidente planteado el tribunal *a quo* estableció en el fallo criticado los motivos que se transcriben a continuación:

"… 6. En ese sentido, la parte recurrida el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), solicitó a este Colegiado que fuera declarado inadmisible el Recurso Contencioso Administrativo que nos ocupa por comprobar que el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC) tiene en virtud del artículo 63 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública un plazo de noventa días para proceder a realizar el pago de las prestaciones laborables, en virtud del artículo 63 de la referida legislación. 7. Así las cosas, del estudio armónico de las pruebas aportadas por las partes en ocasión del presente Recurso, se observa que, ciertamente, este fue incoado por ante este Tribunal Superior Administrativo en fecha 18 de febrero del año 2021, y que la desvinculación, según acción de personal, fue ejecutada en fecha 02 de febrero del año 2021. 8. En ese tenor, la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública en su artículo 63 establece que: "En todos los casos, los pagos de prestaciones económicas a los funcionarios y servidores públicos de estatuto simplificado serán efectuados por la administración en un plazo no mayor de 90 días a partir del inicio del trámite". 16. En la especie, este Tribunal ha podido advertir que la parte recurrida ha hecho una errada interpretación del artículo 63 de la Ley núm. 41-08, al establecer que el

recurrente debía de interponer el Recurso después que venciese el plazo de los 90 días que la ley le concede a la Administración para tramitar el pago de las indemnizaciones laborales, ya que dicho plazo no excluye el derecho de recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pues la Ley no impone tal cosa…" (sic).

23. En primer orden, con la finalidad de responder el medio analizado, es importante retener que la solución adoptada por la jurisdicción *a quo* para declarar inadmisible el recurso contencioso administrativo debe entenderse como correcta en derecho. Sin embargo, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia es de criterio que el fallo no está suficientemente motivado, razón por la que debe acudirse a la técnica casacional conocida como suplencia de motivos, con fines de fortalecer una decisión en la cual su dispositivo puede ser mantenido.

24. El Tribunal Constitucional por su parte, mediante varias sentencias ha validado esa práctica, indicando lo siguiente: *Respecto a la suplencia de motivos, cabe señalar que esta medida procede cuando, a pesar de la existencia de una errónea o insuficiente motivación, se ha adoptado la decisión correcta, de modo que el tribunal pueda complementar o sustituir de oficio los motivos pertinentes para mantener la decisión adoptada en la sentencia impugnada. Se trata de una técnica aceptada por la jurisprudencia y la doctrina dominicana, la cual ha sido implementada por la Suprema Corte de Justicia e incorporada por el Tribunal Constitucional en virtud del*

principio de supletoriedad previsto en el artículo 7 numeral 12 de la Ley núm. 137-11 y en varias de sus decisiones[3].

25. En atención a las circunstancias planteadas, especialmente las relativas al cómputo del plazo del recurso contencioso administrativo interpuesto por el actual recurrente, conviene indicar de entrada que conforme con el artículo 5 de la Ley núm. 13-07 de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, *el plazo para recurrir por ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, será de treinta (30) días a contar del día en que el recurrente reciba la notificación del acto recurrido o del día de publicación oficial del acto recurrido por la autoridad de que haya emanado o del día de expiración de los plazos fijados si se tratare de un recurso por retardación o silencio de la Administración. Si el recurso contencioso-administrativo se dirigiera contra una actuación en vía de hecho, el plazo para interponer el recurso será de diez (10) días a contar del día en que se inició la actuación administrativa en vía de hecho...*

26. Por su lado, el artículo 63 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública indica que En todos los casos, los pagos de prestaciones económicas a los funcionarios y servidores públicos de estatuto simplificado serán efectuados por la administración en un plazo no mayor de 90 días a partir del inicio del trámite.

[3] Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0523/19 de fecha 2 de diciembre 2019. P.

27. Respecto del aspecto alegado por el recurrente sobre la aplicación del artículo previamente citado, es preciso indicar a la parte ahora recurrente que el artículo 63 de la referida Ley núm. 41-08 debe ser interpretado de manera sistemática (conjunta) con los artículos 72, 73, 74 y 75, los cuales, en su esencia establecen que todo servidor que haya sido afectado por un acto administrativo debe recurrir, tanto a la sede administrativa como a la jurisdiccional, a partir de la notificación del acto recurrido. Esto provoca que el plazo previsto en el artículo 63 antes referido deba ser considerado como un espacio de tiempo que tiene la Administración para tramitar los pagos de derechos gestionados por el servidor en cuestión en ausencia de una negativa de la Administración para erogarlos, es decir, se refiere a la organización de la propia Administración pública de que se trate. Sin embargo, esta situación en nada afecta el plazo que tiene el servidor público para recurrir ante la jurisdicción administrativa cuando la propia Administración no le reconoce prestación económica alguna por una actuación formal expresa, como lo es un acto de desvinculación[4].

[4] [3] Resulta importante señalar que la desvinculación de todo servidor debe estar fundamentada en una falta establecida por la Ley de Función Pública, no existiendo, en términos formales, el privilegio de la Administración de separar del cargo de manera incausada, tal y como ocurre en el derecho del trabajo con la figura jurídica del desahucio, aunque en la práctica la solución sea similar para el derecho de función pública con la presencia del artículo 60 de la Ley núm. 41-08, que establece una indemnización para los empleados públicos que hayan sido desvinculados de manera antijurídica.

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00951
Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Recurrido: de y comp.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

28. Adicionalmente y sin perjuicio de lo anterior, de la lectura del artículo 63 de la Ley núm. 41-08 se desprende que su ámbito regulatorio se refiere a un plazo que debe ser cumplido por la Administración luego de haberse producido la decisión que declare injustificado el despido por parte del tribunal. Es posible concluir de esa forma si se interpreta dicho texto en combinación con el artículo 62 de la misma ley, el cual establece que los titulares de los órganos o entidades de la administración pública tendrán un plazo de quince (15) días, contados a partir de que le sea comunicada la decisión que declare injustificado el despido, para tramitar el pago de sumas por concepto de prestaciones económicas, a favor de los funcionarios y servidores públicos. De manera que el texto legal citado en modo alguno regula el plazo para acudir al tribunal para controlar en derecho y derivar consecuencias con respecto de un acto desfavorable de la Administración como sería un acto de desvinculación.

29. Así pues, en atención de lo anterior, de la lectura de la decisión impugnada esta Tercera Sala verifica que las pretensiones del recurso original del servidor desvinculado se dirigían esencialmente al reconocimiento del pago de sus derechos adquiridos y prestaciones económicas. En adición se advierte que para desestimar el medio de inadmisión planteado los jueces del fondo tomaron como punto de partida para el cómputo del plazo el día 2 de

febrero de 2021, fecha en la cual la administración decidió separar del cargo a la parte recurrente, estableciendo que el depósito de su instancia contentiva del recurso contencioso administrativo se produjo en fecha 18 de febrero de 2021, con lo cual no había trascurrido más de treinta (30) días, plazo legal estipulado para admitir la acción.

30. En ese tenor, los jueces del Tribunal Superior Administrativo actuaron correctamente al acoger el medio de inadmisión planteado y rechazar el medio de inadmisión por extemporaneidad del recurso contencioso administrativo, basándose en la interpretación correcta del artículo 5 de la Ley núm. 13-07. De ahí que, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, fundamentada en los motivos precedentemente expuestos, ha decidido proveer a la decisión impugnada de las motivaciones pertinentes y necesarias en buen derecho, utilizando las consideraciones anteriores como suplencia parcial de los motivos dados por el tribunal *a quo* para declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo[5]; procediendo entonces el rechazo del medio de casación propuesto.

31. Para apuntalar su segundo medio de casación propuesto, la parte recurrente aduce en síntesis, que la jurisdicción *a quo* erró al catalogar a la

[5] 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, con el fin de fortalecer una decisión en la cual su dispositivo puede ser mantenido por ser correcto, tal y como ocurre en la especie.

parte hoy recurrida como empleado de estatuto simplificado cuando debió ser clasificado como servidor temporal al que solo le corresponde el pago de derechos adquiridos; que tal afirmación procedió de una falsa interpretación de los artículos 18 y 24 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública para otorgar la indemnización que estipula el artículo 60 de la citada ley.

32. Para fundamentar su decisión los jueces del fondo establecieron en la sentencia impugnada los motivos que se reproducen a continuación:

"… 17. Este Tribunal afirma que, si bien es cierto que entre el recurrente y la parte recurrida existía un contrato laboral suscrito entre estos, desde el 30 de julio del 2015 del cual ninguna de las partes optó por poner término al citado contrato, por lo que extendió por una vigencia de 5 años, no menos cierto es que, las entidades de la administración actúan bajo el mandato del artículo 94 la Ley 41- 08, el cual consigna que: "La destitución es la decisión de carácter administrativo emanada de la autoridad competente para separar a los servidores públicos". 18. La parte recurrente alega que es un servidor público de estatuto simplificado, el haber sido un empleado contratado de igual manera lo enmarca dentro del régimen, alega además que trabajó por un espacio de cinco años lo cual lo hace merecedor de todos los derechos que dimanan del puesto de trabajo, así como las indemnizaciones correspondientes al artículo 60. El hoy recurrente reclama las prestaciones laborales correspondientes a las de un empleado de estatuto simplificado bajo el régimen de la función pública y que ha sido desvinculado sin justificación alguna. Sobre este punto la Procuraduría General Administrativa, alega que la parte recurrente no demuestra que era un empleado de estatuto simplificado de acuerdo a los artículos 18 y 24 de la Ley 41-08: … Además de

que este ocupaba el cargo de "Abogado". 19. Bajo este predicamento corresponde evaluar por el Tribunal la categoría de servidor público que ostentó el hoy recurrente DE y en ese orden, este Colegiado estima que las funciones desempeñadas por el hoy recurrente obedecen a un empleado de estatuto simplificado, observando lo establecido en el numeral 2 del artículo 24 de la Ley núm. 41- 08 de Función Pública. En tal virtud, esta Cuarta Sala Liquidadora deja por establecido tal estatus de servidor público al recurrente en el momento en que operó su desvinculación…" (sic).

33. El punto neurálgico del aspecto denunciado por la parte recurrente consiste en que los jueces del Tribunal Superior Administrativo confirieron al entonces recurrente señor de una calificación distinta a la que le correspondía. A su entender, dicho señor debía ser catalogado como empleado temporal y no de estatuto simplificado.

34. Sobre las categorías de los servidores públicos el artículo 18 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública consigna: *Por la naturaleza de su relación de empleo, los servidores públicos al servicio de los órganos y entidades de la administración pública, se clasifican en: 1. Funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción; 2. Funcionarios o servidores públicos de carrera; 3. Funcionarios o servidores públicos de estatuto simplificado; 4. Empleados temporales.*

35. Al tenor de la letra del artículo 20 de la Ley núm. 41-08 los cargos de alto nivel son los siguientes: *1. Secretarios de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Contralor General de la República, y Procurador General de la República;*

2. Subsecretarios de Estado, titulares de organismos autónomos y descentralizados del Estado y otros de jerarquía similar o cercana del Presidente de la República y de los altos ejecutivos de las instituciones públicas; 3. Directores Nacionales y Generales y Subdirectores; 4. Administradores, Subadministradores, Jefes y Subjefes, Gerentes y Subgerentes, y otros de naturaleza y jerarquía similares; 5. Gobernadores Civiles y otros representantes del Poder Ejecutivo en el Distrito Nacional y en las provincias. De su lado, el artículo 21 refiere: *Los cargos de confianza son los de secretarios, ayudantes, asesores y asistentes de alta confianza de las máximas autoridades ejecutivas del sector público, salvo aquellos cuya forma de designación esté prevista por ley.*

36. De acuerdo con el artículo 24 de la citada ley: *Es funcionario o servidor público de estatuto simplificado quien resulte seleccionado para desempeñar tareas de servicios generales y oficios diversos, en actividades tales como: 1. Mantenimiento, conservación y servicio de edificios, equipos e instalaciones; vigilancia, custodia, portería y otros análogos; 2. Producción de bienes y prestación de servicios que no sean propiamente administrativos y, en general, todos los que impliquen el ejercicio de un oficio específico; 3. Las que no puedan ser incluidas en cargos o puestos de trabajo de función pública.*

37. En efecto, tras la promulgación de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, todo ingreso[6] de un servidor público debe realizarse de conformidad con las disposiciones del artículo 32 y siguientes de la Ley núm. 41-08. Consecuentemente, todo empleado temporal contratado o nombrado debe figurar en una de las categorías que describe el artículo 18 de la referida ley.

38. Así pues, el artículo 25 de la Ley de Función Pública establece que: *Podrán nombrarse empleados temporales en aquellos cargos de carrera administrativa de naturaleza permanente que se encuentren vacantes y no puedan proveerse de forma inmediata por personal de carrera. Asimismo en los que exista un titular con derecho a reserva, que por cualquier causa prevista no pueda desempeñarlo.* De igual forma, el párrafo II del citado artículo dispone: *El nombramiento de personal temporal se extenderá por un plazo máximo de hasta seis (6) meses, durante el cual deberá procederse a la cobertura legalmente establecida. Si transcurrido dicho plazo el puesto no ha sido objeto de convocatoria para su provisión no podrá seguir siendo desempeñado.*

39. Del texto antes transcrito se infiere que cuando un empleado contra el cual se esgrime el alegato de que es temporero continúa desempeñando un puesto de carrera posterior al plazo de seis (6) meses previsto en la citada norma, se presume su categoría de servidor público de estatuto simplificado

[6] Artículo 5 del Reglamento de Reclutamiento y Selección núm. 251-15, indica que el ingreso es el "acto de incorporación formal de un servidor a un cargo público, de manera provisional o definitiva"

y no de temporero, ya 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 funda 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[7].

40. La interpretación anterior queda reforzada con las disposiciones contenidas en el artículo 138 del Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública núm. 523-09, texto que fue dictado para la aplicación del artículo 98[8] y que establece que *los funcionarios o servidores públicos a que se refieren los artículos anteriores, en caso de cese injustificado sin que la institución*

[7] No hay que olvidar tampoco que en diversas decisiones esta Tercera Sala ha aplicado el principio protector del derecho del trabajo a los servidores públicos.
[8] Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la presente ley ocupan cargos de carrera sin que se les haya conferido el status como servidores de carrera, serán evaluados a los fines de conferirle dicho status, en el orden que disponga la Secretaría de Estado de Administración Pública. Los servidores-públicos evaluados, de manera insatisfactoria en dos períodos consecutivos, mediando un período mínimo de seis (6) meses entre la primera y la segunda evaluación, serán destituidos en las condiciones previstas en el artículo 49 de la presente ley…

haya dado cumplimiento a las evaluaciones que dispone la ley, recibirán una indemnización económica según lo dispuesto por el presente reglamento para el personal de estatuto simplificado[9].

41. Además, como consecuencia del citado principio de favorabilidad para el titular del derecho fundamental involucrado se deriva que corresponde a la administración pública que alegue sobre el salario del servidor público o el periodo de labores, 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)[10].

42. En ese orden de ideas y haciendo abstracción de los razonamientos previamente esbozados, el estudio de la sentencia sometida al escrutinio de esta Corte de Casación pone en evidencia que los jueces del fondo tomaron en cuenta que no fue un asunto controvertido por las partes en litis que el funcionario público inició sus labores para el Ministerio de Obras y Comunicaciones (MOPC) como personal contratado desde el año 2015, relación que se extendió hasta el año 2021, es decir, por espacio de cinco (5) años, superando así el periodo de seis (6) que establece el artículo 25 de la Ley 41-08; circunstancia que se reafirma ante el hecho de que la administración

[9] SCJ, Tercera Sala, sentencia núm. 814, 28 de noviembre 2018. BJ. Inédito.
[10] S.C.J, Tercera Sala. SCJ-TS-24-0593, 31 de mayo de 2024.

no proporcionó al tribunal *a quo* documentos que desvirtuaran la convicción que formó al respecto.

43. En adición, los jueces indicaron que por la naturaleza de sus funciones, a saber, "abogado", el señor de debía ser asimilado como empleado de estatuto simplificado. Que el razonamiento así planteado es correcto en la medida en que se comprenda que tal posición no figura enumerada en los cargos de alto nivel y de confianza, pues desempeñaba un puesto de función administrativa que involucra el conocimiento técnico profesional, es decir, pasible de ser incorporado a la carrera administrativa, contrario a lo acontecido con los empleados de libre nombramiento y remoción, caracterizados por su transitoriedad en el puesto.

44. Con lo cual, a juicio de esta Tercera Sala el tribunal *a quo* ejerció un control de legalidad contra el acto atacado, para el que se encuentra facultado de conformidad con el artículo 139 de la Constitución y decidir que al funcionario público le corresponde, además de las vacaciones y el salario número 13, la indemnización contenida en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08, no vulneró derecho alguno al clasificar como servidor de estatuto simplificado al señor de y formar su convicción sobre la interpretación de los artículos 18, 20, 24 y 25 de la Ley de Función Pública núm. 41-08.

45. Por lo que, al juzgar de esa manera y determinar que ante su despido injustificado el recurrido era acreedor de la indemnización que contempla la norma, no se observa que los jueces del fondo hayan incurrido en el vicio alegados en el medio que se analiza, razón por la que debe ser desestimado.

46. Para apuntalar su tercero, cuarto y quinto medios de casación desarrollados en su memorial, los cuales se analizan en conjunto por guardar estrecha relación, la parte recurrente expone que los jueces del fondo incurrieron en desnaturalización de los hechos y violación de los artículos 53, 58 y 60 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, pues conforme con la documentación aportada, especialmente el Decreto de fecha 6 de febrero de 2021, mediante el cual se produjo el nombramiento del reclamante como abogado de la dirección jurídica del Ministerio, el tiempo laborado equivalió a un (1) año, once (11) meses y veintiocho (28) días, espacio de tiempo conforme al cual debieron calcularse las prestaciones económicas peticionadas.

47. En cuanto al medio que se analiza, de la lectura de la sentencia impugnada se advierte que el tribunal *a quo* fundamentó el fallo en los motivos que se transcriben a continuación:

"… 21. Es conocido por la institución encausada que el artículo 60 de la Ley de Función Pública, protege al empleado de estatuto simplificado, que,

desvinculado sin una causa justa, se hace acreedor de una indemnización equivalente a lo siguiente: A) un salario por cada año trabajado B), las vacaciones no disfrutadas y C) el salario 13 o regalía de navidad, debiendo la Administración Pública responder por las indemnizaciones descritas, razón por la que ACOGE, en cuanto a este aspecto el presente Recurso Contencioso Administrativo y procede a ordenar pagar las prestaciones correspondientes al artículo citado y sus derechos adquiridos, en las condiciones que se expondrán en lo adelante... SOBRE EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY NÚM. 41-08 … 23. En este sentido, este Tribunal ordena al MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), el pago de TRECIENTOS MIL PESOS DOMINCANOS CON CERO CENTAVOS (RD$300,000.00), por concepto de 05 años, 06 meses, 03 días, con base nominal al último sueldo devengado por el recurrente, a saber: CINCUENTA MIL PESOS DOMINCANOS CON CERO CENTAVOS (RD$50,000.00) a razón de un salario por cada año, o fracción superior a 6 meses como lo establece la Ley de Función Pública núm. 41-08 y el Decreto núm. 523-09, en su calidad de servidor público que laboró en la referida institución desde el 30/07/2015 hasta el 02/02/2021. SOBRE LAS VACACIONES… 26. En el caso que nos ocupa, en el entendido de que la Administración, en la especie del MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), De igual forma, por concepto de vacaciones el pago de NOVENTA Y DOS MIL DOCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS DOMINICANOS CON CUARENTA Y NUEVE CENTAVOS (RD$ 92,293.49), establece que a la recurrente quedó pendiente al momento de su desvinculación, 40 días de sus vacaciones (dos años), correspondientes a los días adeudados por la Administración al recurrente, señor DE SOBRE EL SALARIO 13… 28. Conforme a lo anterior, el señor DE es merecedor de la suma de VEINTICINCO MIL PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS (RD$ 25,000.00), resultado de dividir el monto de su último salario devengado, a

saber: CINCUENTA MIL PESOS DOMINICANOS (RD$50,000.00), entre los 6 meses calendarios que había laborado hasta el momento de su desvinculación, cumpliendo el mínimo legal laborado respecto al artículo precitado y a del Decreto-Reglamento núm. 523-09, sobre Relaciones Laborales en la Administración Pública...” (sic).

48. Debe enfatizarse que *el vicio de desnaturalización consiste en darles a los hechos, circunstancias y pruebas, un significado distinto a los que verdaderamente tienen*[11]. También esta corte de casación ha sentado por criterio que los jueces incurren en desnaturalización cuando *desconocen el sentido claro y preciso de un documento, privándolo del alcance inherente a su propia naturaleza*[12].

49. La parte recurrente aduce que el tribunal *a quo* no examinó el Decreto de fecha 6 de febrero de 2019, relativo al nombramiento del señor de como abogado ayudante – aportado como prueba por la parte recurrida en casación -, pieza que a su entender evidenciaba que el recurrente laboró para el Ministerio de Obras Pública y Comunicaciones (MOPC) únicamente por un (1) año, once (11) meses y veintiocho (28) días, desde el 6 de febrero de 2019 hasta el 2 de febrero de 2021.

50. Para una mejor comprensión del abordaje del medio, conviene remitirnos a los elementos fácticos probados mediante las piezas

[11] SCJ. Tercera Sala, sent. núm. 52, 21 de junio de 2019, BJ. 1303.
[12] SCJ, Primera Sala, sent. núm. 35, 18 de julio 2012, BJ. 1220.

documentales aportadas antes los jueces de fondo. En esencia, en la sentencia impugnada se fijó como hecho no controvertido que de acuerdo con la afirmación del otrora servidor se estimaba que el tiempo laborado en la institución correspondía a cinco (5) años, seis (6) meses y tres (3) días[13], contabilizados desde el día 30 de julio de 2015 hasta el 2 de febrero de 2021, tal y como fue analizado en parte anterior de esta decisión.

51. Al mismo tiempo se vislumbra que según la página 12 de la sentencia impugnada, en dicha instancia tampoco fue controvertido que el último sueldo nominal percibido por el servidor ascendía a la suma de RD$50,000.00. Más adelante se verifica que el tribunal *a quo* declaró al entonces recurrente acreedor de las sumas de RD$300,000.00, RD$92,293.49 y RD$25,000.00, por concepto de las indemnizaciones que prescribe la ley para los casos de cese injustificado de los empleados de estatuto simplificado, así como los derechos adquiridos correspondientes a vacaciones y sueldo de Navidad,

[13] Fundamento núm. 23 de la sentencia impugnada.

respectivamente, en atención a las especificaciones que prescriben los artículos 53[14], 58[15] y 60[16] de la Ley de Función Pública.

52. Al examinar la sentencia impugnada y comparar el cuerpo de la decisión con su dispositivo, esta Tercera Sala advierte el tribunal *a quo* no incurrió en el vicio denunciado, pues los jueces ajustaron el cálculo de la indemnización que establece el artículo citado a las especificaciones en él prescritas y a los hechos comprobados a saber, que el recurrente laboró por espacio de cinco (5) años, seis (6) meses y tres (3) días para la institución entonces recurrida; siendo que el Decreto de fecha 6 de febrero de 2019 no fue más que un parámetro para determinar que el último sueldo nominal devengado ascendía a la suma de RD$50,000.00, para así liquidar las prestaciones económicas requeridas.

[14] Los artículos 53 y 55 de la citada Ley de Función Pública contemplan: *Art. 53.- Los servidores públicos de la administración del Estado tienen derecho, después de un trabajo continuo de un (1) año, al disfrute de vacaciones anuales remuneradas, de conformidad con lo siguiente: … 2. Los servidores públicos que hayan trabajado más de cinco (5) años y hasta diez (10) años tendrán derecho a veinte (20) días laborables de vacaciones… Art. 55.- Los empleados y funcionarios de los órganos de la administración del Estado que hayan servido un mínimo de seis (6) meses dentro del año calendario correspondiente, tendrán derecho a recibir el pago de sus vacaciones, en caso de ser desvinculados del servicio, en la proporción que les corresponda.*

[15] El artículo 58 de la referida Ley núm. 41-08 estipula: *Son derechos de todos los servidores públicos sujetos a la presente ley, los siguientes: … 4. Recibir el sueldo anual número trece (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 (3) meses en el año calendario en curso.*

[16] El artículo 60 prescribe que (l)*os empleados de estatuto simplificado contratados con más de un (1) año de servicio en cualesquiera de los órganos y entidades de la administración pública, en los casos de cese injustificado tendrán derecho a una indemnización equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que el monto de la indemnización pueda exceder los salarios de dieciocho (18) meses de labores. Dicha indemnización será pagada con cargo al presupuesto del órgano o entidad respectiva. El cálculo de la indemnización se realizará con base al monto nominal del último sueldo.*

53. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de relieve que el tribunal *a quo* hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos de la causa, exponiendo motivos suficientes, pertinentes y congruentes que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala, actuando como corte de casación, verificar que, en la especie, se ha hecho una correcta aplicación de la ley y el derecho, sin incurrir el fallo impugnado en los vicios denunciados por la parte recurrente, procediendo rechazar el presente recurso de casación.

54. De acuerdo con lo previsto por párrafo V del artículo 60 de la Ley núm. 1494-47 del año 1947, aún vigente en este aspecto, en el recurso de casación, en materia contencioso-administrativa, *no habrá condenación en costas*.

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:

Exp. núm.: 001-033-2022-RECA-00951
Recurrente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Recurrido: de y comp.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) contra la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00075 de fecha 11 de febrero de 2022 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

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
Moises A. Ferrer Landron
Manuel R. Herrera Carbuccia
Rafael Vasquez Goico
Anselmo A. Bello Ferreras
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/OOEC-GBSX-BGMN-MJU9

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA