REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01830
Recurrente: PER1
Recurrido: Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casación parcial

SCJ-TS-24-2097

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 PER1 contra la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00222 de fecha 31 de mayo de 2023 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01830
Recurrente: PER1
Recurrido: Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casación parcial

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 4 de septiembre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. José Agustín García y Juan ML. Berroa Reyes, actuando como abogados constituidos de PER2

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi), representada por PER3 mediante memorial depositado en fecha 19 de septiembre de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Dr. Ángel Veras Aybar y Lcdos. Luis Alberto Collado Báez y Lidia Mercedes Tejada Bueno.

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 25 de septiembre de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia.

4. Mediante dictamen de fecha 7 de febrero de 2024 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01830
Recurrente: PER1
Recurrido: Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casación parcial

II. Antecedentes

5. Mediante Decreto núm. 329-20 de fecha 16 de agosto de 2020, el Poder Ejecutivo desvinculó a la señora PER1 de la función de directora general de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi).

6. No conforme con los pagos de prestaciones realizados por la administración, la señora PER1 interpuso un recurso contencioso administrativo reclamando el pago de prestaciones económicas, así como la fijación de una indemnización a título de reparación por daños y perjuicios, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00222 de fecha 31 de mayo de 2023, 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 la señora PER4 en fecha 13 de enero de 2021, contra la OFICINA NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (ONAPI) y el ESTADO DOMINICANO, por haber sido hecho de conformidad con la Ley. **SEGUNDO:** RECHAZA, en cuanto al fondo, el referido recurso, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente sentencia. **TERCERO:** RECHAZA la solicitud de indemnización por daños y perjuicios, por los motivos expuestos. **CUARTO:** DECLARA el proceso libre de costas. **QUINTO:** ORDENA, que la presente sentencia sea comunicada por secretaría

a las partes del proceso y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **SEXTO:** DISPONE 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:** Errónea aplicación del art. 18 de la Ley de Función Pública 41-98. Absurda calificación de la naturaleza jurídica del cargo de director de Onapi como un funcionario de libre nombramiento y remoción. **Segundo medio:** Omisión de estatuir, el tribunal ignoró referirse al pedimento de admitir el uso y costumbre en la Onapi en el aspecto de retribución a los funcionarios desvinculados" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel R. Herrera Carbuccia

8. Esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación de conformidad con lo que establece el artículo 154 numeral 2 de la Constitución de la República y el artículo 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 del 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

9. Para apuntalar su primer medio de casación propuesto, la parte recurrente aduce en esencia que el tribunal *a quo* realizó una interpretación errónea de los artículos 18, 19 y 20 de la Ley sobre Función Pública al establecer que la

posición de directora general de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi) que detentaba la señora PER1

debía ser calificada como un cargo de libre nombramiento y remoción por ejercer funciones de alto nivel.

10. En el desarrollo del medio continúa exponiendo que al decidir de esa manera la jurisdicción contencioso administrativa ignoró que no todos los cargos de alto nivel son necesariamente de libre nombramiento y remoción y que las características que propone el artículo 20 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública no se corresponden con las de director general de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi), pues el funcionario en cuestión no es designado por medio de decreto del Poder Ejecutivo sino por el Directorio de la institución, por lo que su nombramiento no es una decisión de carácter político sobre la base de la confianza sino de naturaleza estrictamente administrativa. Del mismo modo señala que dicho funcionario tampoco puede ser removido de su cargo, pues posee un periodo de duración de cinco (5) años del que puede ser destituido sólo por las causas que señala la Ley núm. 20-00 sobre Propiedad Industrial, es decir que tal posición no debe ser clasificada de libre nombramiento ni de libre remoción.

11. La parte recurrente manifiesta además que la técnica utilizada por los jueces del fondo para desconocer el pago de prestaciones económicas es

contraria al principio *pro operario* e insuficiente para agrupar el cargo de director(a) general de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi) en la rama ejecutiva, debido a que obvia que el numeral 3) del artículo 143 de la Ley 20-00 de Propiedad Industrial otorga una estabilidad de cinco (5) años en un ente descentralizado con una estructura organizacional propia y diferente de la Administración pública, por tanto es de justicia que la destitución del cargo se salde con una indemnización más allá de las vacaciones y regalías pascuales normales.

12. Respecto de la valoración de los fundamentos del recurso, es menester referirnos a los hechos suscitados ante la jurisdicción de fondo, recogidos de la sentencia recurrida y los documentos en ella referidos: a) que en fecha 29 de septiembre de 2014 la señora PER1 fue nombrada directora general de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi). b) que dicha señora desempeñó el cargo por espacio de cinco (5) años, diez (10) meses, dos (2) semanas y tres (3) días hasta el 16 de agosto de 2020, finalizando sus funciones por mandato del Decreto núm. 329-20 de fecha 16 de agosto de 2020 que dispuso su desvinculación. c) sobre la base del salario devengado, ascendente a RD$325,820.00, le fueron retribuidas las prestaciones correspondientes al salario de Navidad, vacaciones y bono institucional especial.

13. Para fundamentar su decisión sobre la categoría de función pública de la parte recurrente, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"Sobre el cargo y la indemnización. La recurrente, señora PER4 pretende con esta acción, se ordene a la OFICINA NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (ONAPI), saldar el pago total de sus derechos adquiridos por un monto de RD$3,295,413.28 y de lo cual adeuda la suma de RD$2,341,244.80, por haber laborado en esta institución por un periodo de seis (06) años, desde el 29 de septiembre de 2014 hasta el 15 de agosto de 2020, en el cargo de Directora General, devengando un salario de RD$325,820.00… 20. En la especie, este tribunal ha constatado que la posición de «Directora General de la OFICINA NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (ONAPI)», ocupada por la recurrente PER1 hasta el momento de producida la desvinculación mediante el Decreto núm. 329-20 de fecha 16 de agosto de 2020, emitido por el Poder Ejecutivo, no se clasifica dentro de los cargos que constituyen cargos de confianza, en virtud de lo establecido en el artículo 21 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública; tampoco pertenece a la categoría de estatuto simplificado, conforme las disposiciones del artículo 24 de la norma citada; y, no ha suministrado documentación alguna que demuestre si es una empleada de carrera administrativa, con la finalidad de beneficiarse de la permanencia en el cargo, entendiendo este plenario que se trata de una servidora pública de libre nombramiento y remoción, por ser la posición desempeñada, un cargo de alto nivel, en virtud de los artículos 19 y 20 de la Ley 41-08 de Función Pública. 21. El Decreto núm. 523-09 que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, dispone que deberá entenderse por Funcionarios de Alto Nivel, aquellos funcionarios o servidores designados en Cargos de Libre Nombramiento y Remoción que

ocupan los más altos niveles jerárquicos de dirección y supervisión en la estructura organizativa del órgano al que pertenecen; en ese sentido, la señora PER4 la posición de alto nivel como directora general se configura de manera expresa en el artículo 143 numeral 1) de la Ley núm. 20-00 de Propiedad Industrial, norma que regula a la OFICINA NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (ONAPI), la cual dispone:… 22. En ese sentido, se le reconoce los pagos por concepto de salarios de navidad y vacaciones, en base al último salario devengado por un monto de RD$325,820.00; por lo que procede a estatuir sobre los mismos, realizando el cálculo de dichos beneficios laborales, a los fines de determinar si se corresponden con sus derechos adquiridos.

14. Del estudio del expediente instruido en ocasión del presente recurso esta Tercera Sala advierte que es correcto en derecho el razonamiento externado por el tribunal *a quo* referente a la categoría de servidor público atribuida a la exdirectora general de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi), señora PER5 sin embargo, esta jurisdicción es de criterio que el asunto no recibió una motivación suficiente, razón por la que debe acudir a la técnica casacional denominada suplencia de motivos, con fines de fortalecer una decisión en la cual su dispositivo puede ser mantenido, en cuanto al aspecto denunciado.

15. La suplencia de motivos faculta a esta corte de casación para sustituir o completar la fundamentación dispensada por los jueces del fondo cuando esta no sea adecuada, siempre y cuando la parte dispositiva de ella sea correcta.

Ha sido jurisprudencia constante que la suplencia de motivos es utilizada por la Corte de Casación *cuando ha determinado la no pertinencia de la fundamentación formulada por los jueces de fondo en los casos en donde su decisión es jurídicamente conforme al ordenamiento jurídico*[1].

16. El análisis del fallo criticado pone de relieve que con motivo de un recurso contencioso administrativo la señora PER1 reclamó el pago de diversos beneficios laborales exigibles por efecto de su desvinculación, a saber: vacaciones, sueldo de Navidad, seis (6) salarios y bonos institucionales por desempeño, entre otros. Previo a estatuir al respecto, la jurisdicción de fondo efectuó un análisis sobre la relación de estatuto existente entre la peticionante y la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi), determinando que el cargo de directora general ostentado por ella pertenece a la categoría de servidor público de libre nombramiento y remoción a la luz de los artículos 18, 19 y 20 de la Ley de Función Pública núm. 41-08 y por consiguiente era acreedora únicamente de regalía pascual y vacaciones.

17. Precisamente, la parte recurrente en casación dirige su crítica a la sentencia impugnada sosteniendo que el tribunal *a quo* incurrió en una

[1] SCJ, Tercera Sala, sentencia núm. 328, 31 de junio 2019. B. Inédito.

interpretación errónea de la citada ley y obvió las condiciones de nombramiento y remoción del cargo preestablecidas en la Ley núm. 20-00 sobre Propiedad Industrial, acción que tuvo como consecuencia que a la reclamante no le fueran reconocidos más que derechos adquiridos inherentes a la función pública: vacaciones y regalía pascual, es decir, que el cese en sus funciones tildado de irregular no fue satisfecho con la indemnización de seis (6) salarios solicitada.

18. En ese tenor, 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.*

19. 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.*

20. Tal y como se advierte los empleados de libre nombramiento y remoción están compuestos de dos (2) conjuntos bien diferenciados: funcionarios de alto nivel y funcionarios de confianza. Se trata con este régimen en particular de los empleados de libre remoción, de asegurar que el programa prometido a la ciudadanía por el partido político ganador y que domina el Poder Ejecutivo como máximo representante de la administración pública. Este tipo funcionarios de alto nivel, así como los que ejecutan sus labores de confianza, son los que aseguran este valor de naturaleza política. Es por ello que dichos empleados de libre nombramiento y remoción se caracterizan por la transitoriedad correlativa a los períodos de gestión política previstos en la Constitución y las leyes[2].

21. En una decisión reciente esta Tercera Sala sostuvo que los empleados de libre nombramiento y remoción tienen un diferente mecanismo de

[2] S.C.J., Tercera Sala. Sentencia núm. SCJ-TS-23-0715, 30 de junio de 2023.

selección y evaluación, justificado en el hecho de que sobre ellos reposa la obligación del cumplimiento del programa político prometido por los gobernantes de turno a los ciudadanos. Esto quiere decir que ciertos empleados del gobernante (presidente de la República) deben estar comprometidos con su visión política de manejo público[3].

22. Por tal razón la Constitución otorga poder de nombramiento y remoción de estos altos funcionarios al presidente de la República, en condición de jefe de Gobierno, al hilo de lo que disponen los literales a) y b) del numeral 2 del artículo 128: *En su condición de Jefe de Gobierno tiene la facultad de: a. Nombrar los ministros y viceministros y demás funcionarios públicos que ocupen cargos de libre nombramiento o cuya designación no se atribuya a ningún otro organismo del Estado reconocido por esta Constitución o por las leyes, así como aceptarles su renuncia y removerlos; b. Designar los y las titulares de los órganos y organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como aceptarles su renuncia y removerlos, de conformidad con la ley*[4]. Se recuerda que estas facultades que pesan sobre presidente de la República subyacen en su elección popular como máximo representante del Poder Ejecutivo ejercidas a través de la Administración pública central; imperio cuya función es ejecutar las normativas generales que emanan del Poder Legislativo (*legis executio*).

[3] S.C.J., Tercera Sala. Sentencia núm. SCJ-TS-24-0482, 30 de abril de 2024.
[4] El subrayado es nuestro.

Siempre será así a excepción del poder de designación de titulares y altos funcionarios concedida a una autoridad distinta, como sucede con la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi), de acuerdo con la reserva de ley desarrollada y vigente al respecto, en apego al principio de legalidad que debe revestir la actividad de la administración. De ahí que sea posible deducir que la condición de alto nivel de un funcionario público no se predique en función del método de su nombramiento sino de las atribuciones de alta dirección pública y poder jerárquico superior asignado respecto de los demás servidores de base.

23. En ese orden de ideas, en cuanto al lugar de la citada institución en el engranaje de la Administración pública, esta Tercera Sala ha dictaminado que *el artículo 138 de la Ley núm. 20-00 sobre Propiedad Industrial, titulado "creación de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial", genera una "adscripción" de la misma al Ministerio de Industria y Comercio que no lo coloca bajo su subordinación jerárquica, por no constituir una desconcentración administrativa de dicho ministerio, sino que la Onapi es un órgano descentralizado al tenor del artículo 50 de la Ley núm. 247-12 Orgánica de la Administración Pública*[5].

24. Así las cosas, es con base de su propia personalidad, distinta de la del Estado y bajo su propia responsabilidad de cumplir las prescripciones legales

[5] S.C.J., Tercera Sala. Sentencia núm. 033-2021-SSEN-00648, 28 de julio de 2021.

que la Ley núm. 20-00 sobre Propiedad Industrial en sus artículos 142 y 143, confiere al Directorio de la institución la facultad de designar al director general de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial *por espacio de cinco (5) años y podrá ser destituido de su cargo por causas atendibles*[6].

25. En esas atenciones, una interpretación sistemática sugiere que la función pública atinente al cargo de director general de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial se rige por otra norma relevante al caso, a saber, la Ley núm. 20-00, que dispone un régimen jurídico para su nombramiento y remoción. A diferencia del ordenamiento común aplicable a la función pública reconocido por la Ley núm. 41-08, este género de estatuto tiene peculiaridades que son propias de la institución y el sector en el que coexisten.

26. Pese a esta distinción legal, para el caso que se analiza, las pautas legales que describen la entrada, funciones y destitución del director general pasarán a ser suplidas por las disposiciones, principios y bases del régimen general, tal y como lo dispone el párrafo del artículo 1 de la Ley sobre Función Pública: *Los principios y disposiciones fundamentales de la presente ley serán*

[6] El artículo 143 de la Ley núm. 20-00 prescribe: *4) Se consideran causas atendibles que justifiquen la destitución del director ejecutivo las siguientes: a) Cuando se demostrare negligencia manifiesta en el cumplimiento de su cargo o en el caso de que, sin debida justificación dejare de cumplir las obligaciones que les corresponden, de acuerdo con la ley, los reglamentos y las decisiones del directorio; b) Cuando fuere responsable de actos u operaciones fraudulentas ilegales o evidentemente opuestas a los fines e intereses de la institución; c) Por sentencia que tenga autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, dictada en juicio criminal. En caso de prisión quedará inhabilitado para el ejercicio del cargo y lo sustituirá el suplente.*

aplicables a aquellos regímenes de carrera que sean establecidos por otras leyes. Asimismo, esta ley será de aplicación supletoria en todo cuanto no estuviera previsto en dichas leyes; de cuya aplicación no se excluye a las instituciones públicas descentralizadas como sucede con la Oficina Nacional de Propiedad Industrial.

27. En esa directriz, la afirmación anterior responde a una aplicación matizada del criterio de solución de antinomias *lex specialis derogat generali* (de dos normas incompatibles, una general y la otra especial prevalece la segunda), es decir, la norma general seguirá incluso siendo aplicable a los supuestos regulados por la norma especial, en todos aquellos aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados en ella, como ocurre en esta oportunidad en la cual, entre los enunciados normativos examinados se identifica una ley en sentido estricto que propone una fórmula diferenciada respecto de la relación funcionarial de alto nivel de un ente administrativo descentralizado, la Oficina Nacional de Propiedad Industrial y, por otro lado, la norma general cuyo objeto es regular las relaciones de trabajo destinadas a la realización de las funciones públicas, inclusive las de alto nivel y confianza, salvo las excepciones que prevé el artículo 2 de la Ley de Función Pública[7].

[7] Art. 2 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública: *Quedan excluidos de la presente ley: 1. Quienes ocupan cargos por elección popular. Los miembros de la Junta Central Electoral, así como los miembros de la Cámara de Cuentas; 2. Quiénes mantienen relación de empleo con órganos y entidades del Estado bajo el régimen del Código de Trabajo; 3. El personal militar y policial, aunque esté asignado a órganos de seguridad e inteligencia del Estado.*

28. La adjudicación de este principio de especialidad normativa al caso analizado conlleva que la norma que contenga el mayor número de propiedades relativas al caso que se somete al juez supla las ausencias de la ley directamente aplicable, a sabiendas de que dicho principio no funciona *en rigor como una derogación, sino como la prevalencia de la norma especial sobre la general porque es mejor, o más apta para regular lo específico. Por esta razón es que ambas normas la general y la especial, se encuentran simultáneamente vigentes, debiéndose escoger la norma especial sobre la general cuando se adapte mejor al caso sometido a consideración*[8].

29. Así las cosas, con especial atención en el caso que nos ocupa, en el cual resalta como aspecto fáctico que la señora PER1

desempeñó sus funciones por espacio de cinco (5) años y diez (10) meses es decir, un plazo superior al estimado en la Ley núm. 20-00, es posible concluir que conforme con la interpretación de los artículos previamente señalados, para determinar que la naturaleza de la posición desempeñada correspondía a la clasificación de alto nivel y podía ser libremente removida de ella los jueces no incurrieron en una errónea aplicación de los artículos 18, 19 y 20 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, de carácter supletorio para el caso sometido a escrutinio de esta sala, por cuanto no se encuadra en

[8] S.C.J. Sentencia núm. SCJ-TS-24-1484, 30 de agosto de 2024.

la ley especial el supuesto de hecho estudiado relativo a los titulares de entes descentralizados que permanezcan en sus funciones luego de completar el periodo instituido en la norma.

30. Al hilo de lo anterior se constata que la designación del director general de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial ciertamente no es discrecional ni su ejercicio corresponde al presidente la República, sino que es privativa del Directorio de la institución. Que, en adición, tal cargo goza de inamovilidad por cinco (5) años, transcurso durante el cual el servidor será destituido tras agotarse el procedimiento correspondiente dotado de las garantías inherentes a la tutela administrativa que prescribe el artículo 69.10 de la Carta Sustantiva, en el que necesariamente se compruebe haber incurrido en algunas de las causas atendibles que contempla el numeral 4) del artículo 143 de la Ley núm. 20-00.

31. De ahí que se advierta, en primer término, que el cargo no responda a la concepción estricta de libre nombramiento por no corresponder la designación a la íntima convicción del jefe de Gobierno. En segundo lugar, se infiere que la libre remoción se encuentre diferida por la inamovilidad que acompaña la posición, sin que por estas particularidades sea diferente a una categoría de alto nivel, ello así porque el cargo de director general personaliza

a la más elevada jerarquía de su estructura organizativa y responsabiliza al funcionario de la administración de turno para que ejerza un rol de liderazgo.

32. En ese hilo de ideas, para evitar confusiones terminológicas ha lugar a esclarecer que la inamovilidad en el cargo no debe equipararse a la estabilidad que se organiza de manera general para el estatuto de función pública, del cual se encuentran excluidos los funcionarios que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción (de alto nivel o de confianza). En esencia la estabilidad se define como la *permanencia del servidor público de carrera, garantizada por el Estado, siempre que su desempeño se ajuste a la eficiencia y a los requerimientos éticos y disciplinarios del sistema*[9]. Su fin es proteger a los empleados de los despidos sin justa causa, para así garantizar su permanencia y continuidad en sus labores y conlleva, de acuerdo con el régimen de estatuto, el derecho a ser reincorporado al puesto de trabajo en caso de que la autoridad judicial determine un cese contrario a derecho, más el pago de los salarios dejados de percibir o alternativamente, el pago de una indemnización pecuniaria por parte de la institución nominadora.

33. De su lado, la inamovilidad es un privilegio temporal que ampara al titular del órgano que se encuentra dentro de una situación jurídica especialmente definida y que limita el *ius variandi* de la relación de trabajo,

[9] Artículo 3.3. de la Ley núm. 41-08 de Función Pública.

impidiendo que pueda ser separado de sus funciones si no es con arreglo al procedimiento reglamentando o postergando la posibilidad de destitución.

34. Por lo que, a diferencia de la estabilidad en el empleo, se trata de un régimen excepcional que no puede extenderse siquiera por analogía a supuestos que no estén específicamente previstos, pues el bien jurídico tutelado no es propiamente el empleo como sucede con la estabilidad, sino una situación jurídica que permita al servidor público acreditar independencia en su actuación entendida en términos de neutralidad política o de atender a los intereses generales y mantenerse a salvo de la imposición de intereses individuales, ya sean provenientes de partidos políticos, entidades sociales, económicas o empresariales o de simples particulares. Por tanto, una interpretación favorable al titular del derecho según el artículo 74.4 de la Constitución, en este caso, de la servidora pública en cuestión (principio *pro servitore*) permite afirmar que la destitución realizada previo al cumplimiento del tiempo que la ley estipula para el ejercicio de las funciones supone una irregularidad que debe ser saldada con la indemnización.

35. En resumidas cuentas, la controversia debe ser analizada a la luz de la naturaleza de la figura de inamovilidad descrita, aplicable al caso dirimido por la sentencia impugnada, de modo que prescrito el plazo de inamovilidad de cinco (5) años que contempla el numeral 3) del artículo 143 de la Ley núm.

20-00 sobre Propiedad Industrial, el servidor que continúe ejerciendo las funciones de director general de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial queda bajo la potestad discrecional que postulan los artículos 128 de la Constitución y 94 de la Ley 41-08 de Función Pública[10] para ser libremente removido sin justificación de causa alguna. Por consiguiente, de acuerdo con esas circunstancias fácticas trasladables al caso sometido al escrutinio de esta sala, se colige que la funcionaria en cuestión no se constituye en acreedora de indemnización pecuniaria relacionada únicamente con la desvinculación de sus funciones, tal y como fue determinado por la jurisdicción *a quo*. Con lo cual se evidencia que los jueces hicieron un uso correcto de su poder de apreciación, al tiempo de que no se perfila una mala aplicación e interpretación de la norma, razón por la que procede desestimar este primer medio sobre la base de los motivos sustituidos y provistos por esta corte.

36. En su segundo medio de casación la parte recurrente expone violaciones distintas en su configuración y solución, razón por la cual serán examinadas por aspectos, para mantener la coherencia de la sentencia. En un primer aspecto, la recurrente en casación aduce que el tribunal *a quo* incurrió

[10] Art. 94 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública: *La destitución es la decisión de carácter administrativo emanada de la autoridad competente para separar a los servidores públicos. Párrafo I.- Cuando se trate de funcionarios de libre nombramiento y remoción, interviene a su libre discreción;* disposición legal de carácter supletorio al caso analizado.

en omisión de estatuir pues no se refirió a los pedimentos relacionados con la solicitud de comparecencia del director de recursos humanos, Licdo. PER6 para establecer el comportamiento seriado de los pagos librados a exdirectores, directores departamentales y personal en general que se beneficiaba de la política de reconocimiento salarial por la sola terminación de la relación laboral.

37. En el acápite "pretensiones de las partes" de la sentencia impugnada se establece que la parte recurrente pretendió lo siguiente:

"La señora PER4 en el recurso que nos ocupa, alegó, en síntesis: "Que la recurrente fue designada como directora de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (ONAPI) en fecha 29 de septiembre de 2014, y ostentando el cargo hasta el 16 de agosto de 2020, al ser desvinculada mediante el Decreto núm. 329-20, ocupando la posición por un período de 05 años y 11 meses; la recurrente notificó a la recurrida formal queja por retraso en el pago de sus prestaciones laborales. Se hicieron varios depósitos a la cuenta de la nómina de la exponente: (14/12/2020: RD$586,385.79; 07/12/2020: RD$164,145.19; 01/12/2020: 203,637.50), totalizando la suma de RD$954,168.48, dichos depósitos no establecen las partidas que pretenden pagar ni el concepto de cada pago, si corresponde a una porción de salarios, bonos, vacaciones, procediendo a realizar un reclamo global, conforme al cálculo del salario mensual de RD$325,820.00 mensuales, a los fines de que sea pagado un total de RD$3,295,413.28, conforme se detalla a continuación: a. 6 salarios por cada año de servicio: RD$1,950,000.00; b. 2 períodos de vacaciones sin tomar de 18 días cada uno: RD$490,977.80; c. Salario de navidad: RD$204,435.48; Subtotal: RD$2,645,413.28. d. Bono especial 2020-noviembre 2020: RD$325,000.00; e. Bono desempeño 2020 (1

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01830
Recurrente: PER1
Recurrido: Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casación parcial

salario a otorgar en julio): RD$325,000.00; Total: RD$3,295,413.28; en ese sentido, la institución recurrida adeuda al presente momento la suma de RD$2,341,244.80… En esas atenciones concluyó en el sentido siguiente: "… SEGUNDO (2º): En cuanto al fondo, condenar a la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (ONAPI) al pago de la suma complementaria de dos millones trescientos cuarenta y un mil doscientos cuarenticuatro pesos con /80 ctvis (RD$2,341,244.80 pesos dominicanos, por el complemento dejados de pagar… CUARTO (4º): Que tengáis a bien reservar el derecho de la accionante de depositar posteriormente, de ser necesario o de interés, cualquier otra documentación en apoyo de la presente demanda así como la propuesta testimonial a los fines de probar el uso y costumbre y cualquier otro aspecto de la demanda… Réplica. Recurrente La señora PER4 mediante su escrito de réplica al escrito de defensa depositado por la Oficina Nacional de Propiedad Industrial (ONAPI), concluyó en el sentido siguiente: "PRIMERO (1º): Rechazar por improcedentes y mal fundada las conclusiones contenidas en el escrito de defensa producido por Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (ONAPI), por improcedente, mal fundada y carente de base legal, y en consecuencia proceda a acoger en todas sus partes las conclusiones vertidas en la instancia introductiva de instancia; SEGUNDO (2º): Excluir del debate, todas las pruebas comunicadas fuera de plazo otorgado a la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (ONAPI), por violación al derecho de defensa y debido proceso consagrado en el art. 69 ordinal 4 la Constitución. Subsidiariamente, y en el caso hipotético que se rechace la exclusión probatoria solicitada, que se proceda a ordenar a la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (ONAPI), depositar el original de los cálculos presentados por dicha institución de los cálculos de las prestaciones económicas del Lic. Juan José Báez, así como el cálculo aprobado por el Ministerio de Administración Pública" (sic).

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

"Sobre la solicitud de reservas para depósito de documentos y testimonio 8. En el curso del presente recurso la parte recurrente, ha solicitado en sus conclusiones formales, mediante su instancia introductiva del recuso que se le reserve el derecho para depositar cualquier otra documentación y propuesta testimonial, a los fines de probar el uso y costumbre y cualquier otro aspecto de la demanda. 9. En el caso que nos ocupa, luego de verificar los documentos aportados y en virtud de los Autos números 00929-2021 de fecha 10 de febrero de 2021, 19856-2021 de fecha 10 de diciembre de 2021, 01849-2022 de fecha 24 de febrero de 2022 y 01536-2023 de fecha 14 de marzo de 2023, emitidos por la Presidencia de este Tribunal, y descritos en apartado que antecede, se ordenó la notificación de las glosas procesales a la parte recurrente, a los fines de producir las réplicas correspondientes, sin que esta luego de su notificación en ninguna etapa del proceso procediera con el depósito de documentos y oferta de la prueba testimonial; por lo que, este colegiado en su rol de garante de los derechos fundamentales de las partes, mediante el procedimiento escrito establecido por ley agotó en todas sus fases la instrucción del presente proceso, y otorgó a cada una de ellas la oportunidad del contradictorio, para asegurar una decisión revestida de las garantías que conforman el debido proceso contenido en el artículo 69 de la Constitución y la tutela judicial efectiva…"(sic).

39. Ha sido un criterio constante de esta Tercera Sala, que *los jueces están obligados a pronunciarse sobre todos los pedimentos que, de manera formal, se hagan a través de las conclusiones de las partes, constituyendo el vicio de omisión de estatuir*

la falta de respuesta a un pedimento de esta naturaleza[11], es decir, deben fallar *omnia petita* o sobre todo lo que es pedido. Asimismo, es función de la corte de casación, siempre que fuere denunciado por las partes, vigilar que los jueces que dictaron el fallo atacado hayan respondido todos los requerimientos que en derecho estas les hayan formulado, a falta de lo cual se verificará un vicio puramente formal de la motivación de la sentencia recurrida, pues este no permitirá apreciar si se aplicó de manera correcta la ley.

40. En la especie analizada, de la lectura íntegra de la sentencia impugnada se advierte que en ocasión de su recurso contencioso la parte recurrente peticionó que sea reservado su derecho de depositar documentos, de proponer una prueba testimonial. Al respecto, el tribunal *a quo* determinó que tras haberse instruido el proceso y haberse notificado los trámites intervenidos a los litisconsortes, la parte recurrente no realizó depósito de documentos ni presentó una solicitud sobre medidas de mejor decidir para la celebración de informativo testimonial, razón por la que concluyó que el principio de contradicción fue garantizado, procediendo entonces a conocer el fondo de la controversia.

[11] SCJ Tercera Sala, sentencia núm. 56, 29 de agosto 2007. B. J. 1161.

41. Vale la pena indicar aquí que en lo relativo al procedimiento contencioso administrativo y tributario y muy específicamente el aspecto sobre el momento en el cual el expediente queda en estado de ser fallado, la Ley núm. 13-07 modificó la Ley núm. 1494-47, razón por la que ha de entenderse que rigen en esta materia (contencioso administrativa y contencioso tributaria) las disposiciones del párrafo II del artículo 6 del primero de los instrumentos legales mencionados. a cuyo tenor: *Párrafo II.- Si el responsable de producir la defensa no lo hace en los plazos previstos en El párrafo I precedente, ni solicita al Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo ninguna medida preparatoria del proceso, el presidente del tribunal lo pondrá en mora de presentar dicha defensa en un plazo que le otorgará a tales fines y que no excederá de cinco (5) días. Una vez vencidos los plazos para presentar la defensa, sin que la misma haya sido presentada o que habiéndose presentado, las partes hayan puntualizado sus conclusiones y expuestos sus medios de defensa, el asunto controvertido quedará en estado de fallo y bajo la jurisdicción del tribunal*.

42. De la lectura del texto de ley anterior se verifica que el expediente contencioso administrativo quedará en estado de ser fallado desde el momento en que se complete el trámite necesario para que el demandando realice su escrito de defensa, posterior a lo cual corresponderá al juez presidente del tribunal, teniendo en cuenta las particularidades del caso,

adoptar las medidas necesarias para que no ocurra indefensión. Esto último dependerá de la inclusión de incidentes o documentos relevantes en el citado escrito de defensa producido por el recurrido, lo que provocará que el juez presidente del TSA, en función de juez instructor de la causa, notifique dicho escrito de defensa al recurrente a los fines de que realice los reparos pertinentes que garanticen su defensa.

43. Conforme con el análisis del fallo impugnado no se aprecia que los jueces del Tribunal Superior Administrativo hayan advertido la ocurrencia de circunstancias específicas que hayan provocado estatuir con prioridad sobre la procedencia de un incidente o alguna medida de instrucción como la reproducción de prueba testimonial, por lo que el asunto fue correctamente declarado en estado de fallo.

44. En ese sentido, los jueces del fondo dieron cumplimiento al debido proceso, procediendo a notificar a las partes los escritos depositados, otorgando los plazos dispuestos por la norma para los depósitos correspondientes, así como concediéndoles la oportunidad de presentar sus medios de defensa tanto al fondo como incidentales para luego estatuir sobre el fondo de la reclamación presentada ante la no existencia de petitorios incidentales o de medidas de instrucción respecto de las cuales referirse. En

consecuencia, procede rechazar este primer aspecto del medio de casación analizado.

45. En el segundo aspecto del segundo medio de casación, la parte recurrente señala que para hacer prueba sobre el uso y costumbre de la práctica de otorgar bonos por desempeño institucional y reconocer que era acreedora de los bonos especiales entregados regularmente en el mes de noviembre, depositó diversos documentos respecto de los cuales los jueces del fondo obviaron referirse.

46. Para fundamentar su decisión los jueces del fondo establecieron los motivos que se transcriben a continuación:

"Sobre el bono institucional de desempeño y otras compensaciones 29. El artículo 58 numeral 1) de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, dispone: … 30. La recurrente requiere el pago de bonos y compensaciones salariales otorgados a lo interno de la institución recurrida; en esas atenciones, la OFICINA NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (ONAPI), mediante comunicación núm. DR-1-2021-113 de fecha 03 de septiembre de 2021, la administración hace constar haber canalizado y honrado el pago de compensación de la que es titular la hoy recurrente, pendiente hasta la fecha, de producida su desvinculación, es decir, el día 15 de agosto de 2020, en virtud del Decreto núm. 329-20 de fecha 16 de agosto de 2020, mediante el depósito de la proporción de «Bono Rendimiento Individual» por el monto de RD$164,145.19, en la cuenta de nómina de la recurrente y mediante transacción núm. 4524000000223, reconocida por la señora PER1 en su instancia; por tanto, la recurrente no resulta ser acreedora de otras compensaciones programadas y

erogadas de forma posterior a la fecha de desvinculación; en ese sentido, procede rechazar la solicitud de pago por dicho concepto…" (sic).

47. Debe recordarse que se incurre en el vicio de falta de ponderación de pruebas cuando al momento de formar su convicción, los jueces del fondo omiten la valoración de elementos que tienen relevancia en la premisa en cuestión.

48. Resulta útil recordar que la parte recurrente en casación centra la controversia en que el tribunal *a quo* no ponderó las piezas aportadas respecto de sus pretensiones de pago de bono especial 2020 – noviembre y bono de desempeño 2020. Alega que los documentos proporcionados, tales como declaraciones juradas y relaciones de pagos permitían a los jueces el confirmar el uso y costumbre institucional de otorgar dichos incentivos equivalentes a un salario completo para los servidores con más de un año en la organización.

49. Del estudio de la sentencia impugnada los jueces del fondo rechazaron el pago de los bonos peticionados por la parte recurrente, fundamentados en la premisa de que tal acreencia había sido saldada con el desembolso del "bono rendimiento individual" por la suma de RD$164,145.19; pese a que conforme con los argumentos vertidos en su instancia, reproducidos en el

numeral 35 de esta decisión, el aspecto ahora analizado se trató de un punto controvertido.

50. Conforme con el artículo 58 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública: *Son derechos de todos los servidores públicos sujetos a la presente ley, los siguientes: 1. Percibir una remuneración por sus servicios de conformidad con el régimen retributivo establecido por la presente ley y su reglamentación, así como los demás beneficios y compensaciones de carácter económico establecido en su favor…*

51. Una interpretación razonable de la referida normativa es que ella ordena que los servidores públicos deben recibir los beneficios de índole laboral que les acuerda el ordenamiento jurídico, muy especialmente los principales instrumentos jurídicos que los rigen, como sería la Constitución, la Ley núm. 41-08 y Decreto núm. 523-09 que aprueba el Reglamento de Relaciones laborales para la administración pública. Lo que en modo alguno implica que los servidores públicos a que se refiere la señalada norma deban recibir emolumentos no contemplados en la regulación jurídica que le es inherente a la naturaleza de los servicios que prestan.

52. En ese tenor, el artículo 68 del Decreto núm. 523-09 que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales dispone que: *Se establece a favor de los funcionarios o servidores públicos que hayan dado resultados de bueno o más en la evaluación de su desempeño, un bono equivalente al salario de un mes. Dicho bono se*

administrará de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Evaluación del Desempeño.

53. En ese hilo de ideas, dicha prestación se adquiere por haber obtenido el resultado de "bueno" en la evaluación de desempeño, debiendo tenerse en cuenta las disposiciones que en ese sentido contenga el Decreto núm. 525-09, que aprueba el reglamento de evaluación de desempeño en la administración pública, nada de lo cual fue analizado por el tribunal *a quo* a pesar de los señalamientos específicos en ese sentido vertidos por los hoy recurrentes casación en la jurisdicción que dictó el fallo hoy impugnado, en atención específica al sueldo devengado por la servidora al momento de su desvinculación y la influencia del soporte probatorio relacionados con el pago de este tipo de emolumentos.

54. Esta falta de ponderación evidencia la ocurrencia de un vicio a cargo de los jueces que dictaron el fallo atacado, relacionado con la no valoración de documentos relevantes para la solución del pedimento que les fue formulado, circunstancia que también conlleva una falta de base legal, dado que no motivaron suficientemente su decisión respecto de la procedencia de la liquidación de bonos de desempeño y especiales, razón por la que procede casar únicamente en este aspecto la sentencia criticada.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01830
Recurrente: PER1
Recurrido: Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casación parcial

55. 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.*

56. La Ley núm. 1494-47 de que 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:

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01830
Recurrente: PER1
Recurrido: Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casación parcial

FALLA

ÚNICO: CASA parcialmente la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00222 de fecha 31 de mayo de 2023 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo, únicamente en lo relativo a la solicitud de pago de bono por desempeño o evaluación y envía el asunto, así delimitado, a la Quinta 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
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/7G9R-TOK7-B84T-8K9L