REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01737
Solicitud núm.: 003-2023-01834
Recurrente: Fondo Especial para del Desarrollo Agropecuario (Feda)
Recurrido: de
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-24-2141

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, 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 Fondo Especial para del Desarrollo Agropecuario (Feda) contra la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00473 de fecha 30 de junio de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01737
Solicitud núm.: 003-2023-01834
Recurrente: Fondo Especial para del Desarrollo Agropecuario (Feda)
Recurrido: de
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 18 de agosto de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia suscrito por los Lcdos. Gabriel del Rosario, Zonia Ramos Rodríguez y María Luisa Paulino actuando como abogados constituidos del Fondo Especial para del Desarrollo Agropecuario (Feda), representada por

PER6

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por de mediante memorial depositado en fecha 6 de septiembre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por su abogada constituida, Lcda. Jeannette Melanie Cuello Díaz.

3. Mediante dictamen de fecha 31 de agosto de 2024 suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. La señora de laboró en el Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (Feda) desde el 1 octubre de 2012 desempeñando la función de técnico del Departamento Administrativo hasta que en fecha 1 de septiembre de 2021 fue desvinculada; posteriormente, en fecha 17 de

septiembre de 2021 el Ministerio de Administración Pública (MAP) emitió su opinión sobre la desvinculación realizada a la servidora pública en estado de licencia médica, quien, en fecha 27 de septiembre de 2021 interpuso un recurso de reconsideración ante el Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (Feda) con la finalidad de ser reintegrada a su trabajo.

5. No conforme con la decisión adoptada, la señora de interpuso un recurso contencioso administrativo en procura del pago de los beneficios laborales correspondientes, así como de una indemnización por los daños y perjuicios causados, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00473 de fecha 30 de junio de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: DECLARA bueno y válido en cuanto a la forma el presente recurso contencioso administrativo, presentado por la señora DE en contra del FONDO ESPECIAL PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO (FEDA). **SEGUNDO:** ACOGE parcialmente en cuanto al fondo el presente recurso contencioso administrativo, en consecuencia, ORDENA a el FONDO ESPECIAL PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO (FEDA), pagar a favor la señora DE las sumas de: a. El pago de la suma de RD$ RD$405,000.00, en virtud del art. 60 de la Ley núm. 41-08 del 16 de enero del año 2008. b. El pago de una proporción del último año de vacaciones ascendente a la suma de RD$41,532.07. c. El pago del del salario 13 ascendente a la suma de RD$ RD$33,750.00. Estos cálculos fueron realizados tomando

como base un salario de RD$45,000.00, y un tiempo de labores 8 años, 11 meses; d. El pago de RD$200,000.00, por concepto de daños y perjuicios. Conforme a las razones expuestas en el cuerpo de esta sentencia. **CUARTO:** DECLARA libre de costas el presente proceso. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA (PGA). **SEXTO:** 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:** Desnaturalización de los hechos y de documentos. **Segundo medio:** Violación de la ley, a los artículos 72, 73, 74 y 75 de la Ley 41-08 sobre Función Pública. **Tercer medio**: Literal A) del articulo 1 de la Ley núm. 1494 del 14 de agosto del 1947 y del artículo 4 de la Ley núm. 13-07 del 5 de febrero del 1947; carencia absoluta de agotamiento de los recursos internos" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

7. De conformidad con lo que establecen los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 02-23 de fecha 17 de enero de 2023, sobre Recurso de Casación, esta sala es competente para conocer el presente recurso.

8. Para apuntalar su primer medio de casación propuesto la parte recurrente alega textualmente lo siguiente:

"PRIMER MEDIO: DESNATURALIZACION DE LOS HECHOS y DE DOCUMENTOS Atendido: A que el Primer Medio expuesto por el recurrente es Desnaturalización de la Causa; La Jurisprudencia constante expresa que existe desnaturalización de los hechos cuando el juez le da una interpretación errónea a los documentos aportados al debate por las partes como medio de prueba, o cuando el Tribunal no los pondera debidamente, tal y como ocurrió en el caso de la especie que se trata, la corte a qua no reviso ni pondero los documentos depositados por la actual recurrente" (sic).

9. De la transcripción anterior, resulta evidente que la parte recurrente se ha limitado a describir jurisprudencia sobre la desnaturalización de los hechos, sosteniendo que el tribunal *a quo* no revisó ni ponderó los documentos depositados en ocasión del recurso contencioso administrativo, sin detenerse en el medio propuesto a precisar cuáles son los agravios contenidos en la decisión impugnada respecto de lo alegado y sin especificar cuáles eran los documentos que a su juicio no fueron ponderados, sin realizar un desarrollo ponderable al no haber articulado un razonamiento jurídico que permita a esta Tercera Sala actuando como corte de casación determinar en qué consiste la alegada desnaturalización, situación que no permite establecer si en el caso presente se incurrió o no en el vicio denunciado.

10. En ese sentido, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha establecido, mediante jurisprudencia constante que *para satisfacer el mandato*

de la ley, el recurrente no solo debe señalar en su memorial de casación las violaciones a la ley o a una regla o principio jurídico, sino que debe indicar de manera clara y precisa en cuáles aspectos la sentencia impugnada desconoce las alegadas violaciones, haciendo una exposición o desarrollo de sus medios ponderables que permita a la Suprema Corte de Justicia examinar el recurso y verificar si ha sido o no violada la ley[1]. En consecuencia, al no cumplir la parte recurrente con estas formalidades en el medio examinado procede declararlo inadmisible, por imponderable.

11. Para apuntalar su segundo y tercer medios de casación propuestos, los cuales serán conocidos en conjunto por encontrarse estrechamente vinculados, la parte recurrente sostiene que el tribunal *a quo* incurrió en los vicios denunciados pues inobservaron las disposiciones de los artículos 72,73, 74 y 75 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, ya que la servidora no agotó los recursos administrativos que la ley dispone, razón esta que conlleva a que el recurso contencioso administrativo interpuesto ante los jueces de fondo fuera extemporáneo por no haber elegido las vías adecuadas para canalizar sus pretensiones, resultando el recurso nulo y evidenciándose una desnaturalización de los hechos de la causa.

[1] SCJ, Tercera Sala, sent. núm. 33, 20 de febrero 2013, BJ. 1227.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01737
Solicitud núm.: 003-2023-01834
Recurrente: Fondo Especial para del Desarrollo Agropecuario (Feda)
Recurrido: de
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

12. Continúa arguyendo la parte recurrente como sustanciación de los medios analizados que el ejercicio de la vía administrativa y judicial se encuentra debidamente regulado con la finalidad de que no se haga un uso abusivo o antojadizo de ellas, procurando velar por el fiel cumplimiento y respeto del debido proceso de ley, y que, aunque es bien sabido que esta corte de casación es de criterio que los jueces del fondo son soberanos en la apreciación de las pruebas que se les aportan, de cuyo examen pueden formar su criterio sobre el establecimiento de los hechos en los cuales las partes sustentan sus pretensiones, y que es, precisamente, ese poder de apreciación lo que permite a los jueces entre pruebas disimiles, acoger aquellas que a su juicio le merezcan mayor credibilidad y rechazar las que no entienden acordes con los hechos de la causa.

13. Asimismo sostiene que este alto tribunal podrá advertir el tribunal *a quo* al emitir la sentencia impugnada obvió los lineamientos normativos conforme al derecho, limitándose a comprobar, como lo impone la ley, las circunstancias del caso en cuestión, sin hacer una correcta apreciación de los hechos y una justa aplicación de la ley, incurriendo en los vicios denunciados por el recurrente, careciendo dicho fallo de motivos suficientes, congruentes, pertinentes que justifiquen su dispositivo, y que, por consiguiente, era obligación del recurrente agotar los recursos en sede administrativa antes de

acudir a la vía jurisdiccional, pues los servidores públicos están conminados a obedecer los parámetros de derecho, en la forma y plazos establecidos en las Leyes números 41-08 y 13-07 cuestión que no ocurrió en la especie ya que el recurrente no interpuso recurso de reconsideración ni jerárquico dentro del plazo legal establecido en los artículos anteriormente citados ni permitió a la autoridad competente que se emitieran las resoluciones correspondientes, sino que de forma extemporánea, es decir, de manera inoportuna e improcedente interpuso sus recursos, por lo cual la decisión tomada por el Tribunal *a quo* no se realizó conforme con las reglas del debido proceso, por lo que la sentencia en cuestión debe ser casada.

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

"IX. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS 12. Al tenor del artículo 139 de la Carta Fundamental, los tribunales son los encargados de controlar la legalidad en los actos de la Administración pública; en ese sentido al ser el Tribunal Superior Administrativo un órgano jurisdiccional miembro del Poder Judicial de la República Dominicana, se infiere que es parte del Estado dominicano por lo cual es su deber velar por la protección de los derechos de las personas que acudan al sistema de justicia en busca de una solución a sus conflictos, situación que se colige del espíritu plasmado por el legislador en las disposiciones del artículo 8 de la indicada Constitución Política. 13. La función pública del ordenamiento jurídico dominicano tiene raigambre constitucional, toda vez esta se encuentra establecida dentro de las

disposiciones que componen nuestra Carta Fundamental, en su artículo 142, que dispone: El Estatuto de la Función Pública es un régimen de derecho público basado en el mérito y la profesionalización para una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. Dicho estatuto determinará la forma de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones. Así, pues, se determina que estos preceptos constitucionales revisten el referido régimen estatal a unas especiales consideraciones. 14. En esta oportunidad, corresponde entonces al tribunal estimar, en primer lugar, la categoría de la servidora pública a la que pertenece la parte recurrente, para de esta manera establecer si respecto a la naturaleza de la categoría determinada, con la emisión de la comunicación de desvinculación se incurrió en una inobservancia de los procesos establecidos para la separación del cargo y, por consiguiente, si ha lugar ordenar el pago de los importes e indemnización por responsabilidad patrimonial solicitados mediante esta acción. 9.1 Categoría del servidor público 15. Que en el presente caso no ha sido controvertido la categoría del servidor judicial, por lo cual se da por establecido que los acorde con las funciones desempeñadas y el salario devengado por la recurrente, "Técnico de Departamento Administrativo, devengando un salario mensual de RD$45,000.00" se encuentra dentro de la clasificación ofrecida por la ley 41-08 , para los empleados de estatuto simplificado, en tal virtud, siendo una servidora pública de la cual no se ha acreditado prueba de su incorporación a la carrera administrativa, corresponde darle tratamiento de servidora pública de estatuto simplificado. 16. En ese orden de ideas, la Ley núm. 41-08 de fecha 25 de enero de 2008, instituye varios tipos de relaciones laborales entre la Administración Pública y sus servidores, es así como el artículo 18 las categorizó como sigue: 1ro. Funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción; 2do. funcionarios o servidores públicos de carrera; 3ro. Funcionarios o servidores públicos de estatuto simplificado" y 4to. Empleados temporales. 17. La referida legislación en su artículo 24

establece que: "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." 18. El anterior criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia, estableciéndolo de la manera siguiente: "En efecto, si bien la Ley núm. 41-08 prevé que los empleados de estatuto simplificado no se benefician de la estabilidad en el empleo de acuerdo con lo previsto en la parte final del párrafo del artículo 24 de la Ley núm. 41-08, estos sí disfrutan "del resto de derecho y obligaciones del servidor público previsto en la presente ley"; de ahí que, el artículo 60 de la Ley núm. 41-08 indica que en caso de cese injustificado los empleados de estatuto simplificado se benefician de las indemnizaciones que consagra la norma."4 19. La Resolución 99-2019 de fecha 20 de mayo del año 2019 que aprueba el Manual de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo, dictada por el Ministerio de Administración Pública (MAP), órgano encargado de la clasificación y disposición de los cargos que componen la Administración Pública, está incluido dentro del grupo ocupacional III al que pertenecen el denominado "Programador Senior o Técnicos", la referida resolución define el grupo III como el siguiente: "Está integrado por cargos cuyo ejercicio supone cierta variedad de tareas técnicas y especializadas. Requiere el nivel técnico de una carrera universitaria o competencias técnicas certificadas por un instituto o centro de formación técnico-profesional. Algunos de estos cargos pueden no tener vocación de carrera, según la trayectoria que defina el MAP. Por lo general no requiere experiencia, no obstante, en caso de ser requerida, dependerá del nivel del puesto". 20. Es importante resaltar que la referida resolución, aunque hace referencia al grupo ocupacional III, lo coloca

dentro de las categorías de servicio público establecidos en el artículo 18 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, ejercicio realizado respecto a los funcionarios de la categoría de estatuto simplificado, cuando en la circular núm. 0004295 de fecha 7 de julio del año 2020, sobre Régimen Laboral de derechos de los Servidores Públicos, el Ministerio de Administración Pública (MAP) anota que los funcionarios de estatuto simplificado pertenecen a los Grupos Ocupacionales I y II , de servicios generales y apoyo administrativo, respectivamente. 21. En lo adelante iniciaremos a examinar los derechos que le corresponden a la categoría de estatuto simplificado, observando lo establecido en el numeral 3 del artículo 24 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública. 9.2 Sobre el acto de desvinculación 22. La recurrente la señora DE pretende que sea declarada la desvinculación injustificada y en virtud de estos le sean pagadas las indemnizaciones y prestaciones correspondientes por haber sido separada estando de licencia médica. A lo que contrapone la recurrida el FONDO ESPECIAL PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO (FEDA), que al momento de ser separada de la empresa la recurrente no se encontraba de licencia médica por lo cual dicho recurso fue debe ser rechazado. 23. Que este colegiado deja por establecido lo siguiente: 23.1Que en fecha 18 de agosto de 2021, el Dr. de neurocirujano, de la clínica Abreu, le otorgo licencia médica a la señora DE por 30 días a fines de reposo y tratamiento en virtud de las pretensiones discales cervicales C4, C5, C5- C6 y C6 y C7. 23.2Que dicha licencia fue recibida por Recursos Humanos del FONDO ESPECIAL PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO (FEDA), en fecha 18 de agosto de 2021 por Jiménez. 23.3Que la señora DE fue desvinculada mediante la Comunicación de desvinculación de fecha 1ero de septiembre del año 2021. 24. La Ley 41-08 sobre Función Pública en su artículo 56 señala que: "A los fines de la presente ley se considerará como licencia toda dispensa de asistir al trabajo que exceda los tres (3) días, otorgada por autoridad competente de conformidad con las

previsiones reglamentarias. Se considera como permiso la dispensa para asistir al trabajo que no exceda los tres (3) días, aplicables en los casos que determine el reglamento". 25. A su vez, el Reglamento sobre Relaciones Laborales en la Administración Pública, aprobado mediante decreto núm. 523-09, dispone en su artículo 75 sobre las licencias con disfrute de sueldo, en su numeral 1: "Licencia por enfermedad o accidente grave sufrido por un servidor, que le produzcan invalidez; podrá ser concedida previa petición escrita del interesado, del cónyuge o de su familiar más cercano que esté en la posibilidad de hacerlo, acompañada de una certificación médica expedida por un facultativo reconocido, quién hará los exámenes y estudios que estime necesarios para determinar la existencia de la enfermedad o los efectos del accidente, así como la necesidad de otorgar dicha licencia y período que ha de cubrir la misma. Esta licencia ordinariamente no excederá de tres (3) meses, salvo que una nueva certificación, debidamente ponderada, determine la necesidad de una prórroga" 26. Que este tribunal ha procedido a realizar unos cálculos matemáticos dentro de los cuales ha podido comprobar que la licencia dada a la recurrente tenía como fecha límite el día "16 de septiembre de 2021", entrando a laborar al día siguiente "17 de septiembre de 2021", y que al ser separada de la institución dentro del periodo dado por enfermedad se desprende que dicha desvinculación resulta injustificada. 27. La Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, dispone el derecho a la buena administración, que se concreta en diversos derechos de acuerdo al contenido de los artículos 4 y 6, y al elenco de los principios de la actuación administrativa enumerados en este instrumento legal. 28. Dicha Ley dispone que, en virtud del Principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento legal de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes. Que el principio de buena fe no es solamente un principio de una específica relación jurídica, sino que compone un cuadro mucho más amplio, dado que puede actuar incluso como

orientador general, como previsor de una valoración sometida a juicio. Que el principio de buena fe es aplicable al derecho administrativo y vincula a tanto las administraciones como a los particulares en sus relaciones recíprocas y obliga a unas y a otros a actuar con coherencia y lealmente en el ejercicio de sus derechos y en cumplimiento de sus deberes. 29. Asimismo, la Ley núm. 107-13 dispone que, por el principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa, la Administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas y criterios administrativos. Que la seguridad jurídica tiene como fin que se pueda confiar en el derecho una vez establecido. Que la seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración, por lo que habría razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia. 30. Así las cosas, tal y como lo ha expresado el Tribunal Constitucional "En su circunstancia especial de no encontrarse apto para la realización de ningún trabajo productivo, y sin que el tiempo se detenga a su favor sino, muy por el contrario, con una lesión degenerativa. La parte recurrente no debe cargar con la inobservancia de los principios que rigen a la Administración Pública, descentralizada, y a sus órganos autónomos y desconcentrados y esto así porque el Departamento de Recursos Humanos recibió la certificación indicando el tipo de enfermedad y que no se encuentra apto para el trabajo productivo". 5 31. En igual sentido se ha expresado el Tribunal Constitucional, en la sentencia TC/0011/21 que determinó "que la decisión de desvincular mientras este se encontraba de licencia médica, otorgada por la propia institución, fue arbitraria y vulnera los derechos fundamentales a la salud y al trabajo alegados por el accionante". De igual forma mediante sentencia TC/0833/17 estableció que la desvinculación del accionante mientras se encontraba amparado en una licencia médica "lesionó sus derechos fundamentales y se produjo en perjuicio del derecho a la tutela

judicial efectiva y el debido proceso que debe observar todo proceso judicial o administrativo". 32. Que de lo expuesto anteriormente, este colegiado determina que en la especie la decisión de desvincular a la señora DE mientras este se encontraba de licencia médica, fue arbitraria y contraria al debido proceso administrativo, conllevando –colateralmente– una vulneración de un derecho fundamental como lo es derecho al trabajo, razón por la cual procede acoge el presente recurso procediendo a calcular las prestaciones e indemnizaciones que le pudiese corresponder a la recurrente. 9.3 Beneficios laborales 33. Actualmente, la Suprema Corte de Justicia ha establecido el siguiente criterio: que los jueces de lo contencioso administrativo tienen la facultad de conceder a los servidores públicos derechos que no les hayan sido solicitados de manera expresa, a condición de que dichos beneficios deriven de la ley, de conformidad con la naturaleza de su relación de empleo y de los hechos de la causa. En consecuencia, se admite suplir de cualquier deficiencia o error jurídico de la demanda introductiva de instancia en el Derecho Administrativo en el caso de que en esta última estén involucrados derechos sociales6 . 34. Aún más, ha estimado el máximo tribunal del orden judicial que el hecho de consignar derechos prestacionales a favor de los empleados públicos que no hayan sido formalmente invocados no puede censurarse como un fallo extra petita. Sirva la presente jurisprudencia: Esta aplicación derivada de los principios protector y pro homine antes enunciados tiene como efecto, en la especie, que los jueces de fondo debieron, tal y como hicieron, aplicar la consecuencia jurídica contenida en las normas vigentes a los hechos de la causa, aunque ella no haya sido solicitada formalmente, no alterando con ello la congruencia procesal alegada como vicio de casación, ya que en definitiva, en el presente caso, se trata de una demanda en restitución de derechos por una desvinculación ilegal del empleado público en cuestión, situación que no es extraña a la solución brindada por el tribunal a quo.7 35. El tribunal se afilia a estos pronunciamientos y, en adición, estima aplicable

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01737
Solicitud núm.: 003-2023-01834
Recurrente: Fondo Especial para del Desarrollo Agropecuario (Feda)
Recurrido: de
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

estos criterios para la solución del presente caso para adentrarse a la ponderación del pago de la indemnización prescrita en el artículo 60 de la Ley 41-08, a favor de la parte accionante, la señora DE así como el de los demás derechos económicos (vacaciones y salario núm. 13). 36. Importante es establecer que, para el cálculo de la indemnización solicitada, esta Sala solo ha de tomar en cuenta el espacio de tiempo laborado por el recurrente en el FONDO ESPECIAL PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO (FEDA), siendo este el único órgano de la Administración encausado en la presente instancia. 37. En ese tenor, no puede esta Sala condenar aquellos órganos que no han tenido oportunidad de defender sus intereses, ni puede poner a cargo del presupuesto de la recurrida las obligaciones propias de otra institución. 9.4 Indemnización correspondiente al artículo 60 de la Ley 41-08 38. El artículo 60 de la Ley núm. 41-08 reza de la manera siguiente: "Los 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". 39. En ese sentido, luego de haber sido determinado en apartados precedentes de la presente decisión que la desvinculación del recurrente fue injustificada, este Tribunal procede a ORDENA al FONDO ESPECIAL PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO (FEDA), a pagar a favor de la señora DE las prestaciones correspondientes al artículo citado y sus derechos adquiridos, en las condiciones que se expondrán en lo adelante. 40. En esa dirección, procede ordenar al referido órgano el pago de RD$405,000.00, por concepto de 8 años y 11 meses, con base nominal al último

sueldo devengado por la recurrente, a saber: RD$45,000.00, 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. 9.5 Sobre las vacaciones 41. El artículo 53 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, establece que: "luego de un trabajo de un (1) año continuo el empleado tendrá derecho a percibir vacaciones remuneradas, estableciendo las respectivas escalas en rangos de 1 a 5 años; de 5 a 10 años; de 10 a 15 años; y más de quince (15) años". 42. El artículo 64 del Reglamento núm. 523-09, de Relaciones Laborales en la Administración Pública establece que: "El cálculo para el pago de las vacaciones se realizará en base a su último sueldo devengado y de acuerdo con el promedio de días laborales mensual del sector público, equivalente a veintiuno punto sesenta y siete (21.67), cuyo cociente se multiplicará por el número de días de vacaciones que le corresponda". 43. En el caso que nos ocupa, se ordena que el FONDO ESPECIAL PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO (FEDA), a pagar a la recurrente, la señora DE la suma de RD$41,532.07, correspondientes a una proporción del último año de vacaciones, por no demostrar la Administración haber realizado el referido pago. 9.6 Sobre el salario 13 44. El derecho al salario 13 obedece al catálogo de derechos individuales previsto por el artículo 58 de la núm. Ley 41-08, sobre Función Pública en su numeral 4 que dispone como una prerrogativa del empleado. "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". 45. Conforme a lo anterior, la señora DE es acreedor de la suma de RD$33,750.00, resultado de dividir el monto de su último salario devengado, a saber: RD$45,000.00, entre la cantidad de los meses trabajados, toda vez que la misma operó el 09 de octubre de 2020, cumpliendo el mínimo legal laborado respecto al artículo precitado y a del Decreto-Reglamento núm. 523-09, sobre Relaciones Laborales en la Administración Pública. 9.7 Responsabilidad patrimonial 46. La parte

recurrente también requiere el pago de la suma de RD$10,000,000.00, a título de indemnización por concepto de reparación de los daños y perjuicios percibidos por efecto de su desvinculación. 47. La Constitución dominicana establece la responsabilidad civil de las entidades públicas y de sus funcionarios o agentes, estableciendo los siguientes elementos básicos que constituyen la misma: a) Se determina la calidad del agente que comete el perjuicio, cuando anota que debe tratarse de un ente público o ente de derecho privado que actúa por delegación pública; b) la existencia de un daño, real y verificable y c) que el referido daño sea una consecuencia de una actuación antijuridica. 48. Esta responsabilidad consagrada constitucionalmente, es también referida en la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública toda vez que establece que el Estado y el servidor público serán responsables patrimonialmente, por los daños causados como consecuencia de la acción u omisión del funcionario público en el ejercicio de sus funciones. 49. La Suprema Corte de Justicia Dominicana ha establecido respecto a la responsabilidad patrimonial y sus elementos: "(...) en la especie, se encontraba presente una responsabilidad subjetiva derivada de una acción antijurídica de la administración pública; sin embargo, realizaron esta apreciación sin antes ponderar las causales que permitieran retener dicha responsabilidad patrimonial subjetiva, como son: a) una conducta que implique una falta al provenir de una acción u omisión antijurídica de la administración; b) que esta conducta haya originado un daño a una persona; y c) el vínculo de causalidad que debe existir entre esta falta y el daño; que aunque estos elementos resultan determinantes para condenar en responsabilidad patrimonial a la administración pública, no fueron ponderados en esta sentencia, como era deber de dichos jueces. 16. Si bien es cierto que, de conformidad con lo establecido por el artículo 148 de la Constitución dominicana, las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes son responsables conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas y jurídicas

por una actuación u omisión administrativa antijurídica, no menos cierto es que para que se establezca este cúmulo de responsabilidades o lo que es lo mismo en caso de tratarse de responsabilidad solidaria entre la administración y sus agentes o funcionarios, debe quedar establecido que: a) se trata de un caso de responsabilidad subjetiva, debiendo establecerse una actuación u omisión antijurídica; b) haber una concurrencia entre el órgano y el servidor público para producir el daño de que se trate; y c) si la especie involucró dolo o imprudencia grave en la comisión del perjuicio, lo cual no se presume y su prueba está a cargo de quien la alega por aplicación supletoria del derecho común, la cual es posible siempre que se respete las particularidades del derecho administrativo. Que como ninguno de estos requisitos fueron establecidos y explicados en la sentencia impugnada, la misma incurre en una falta de base legal y motivación insuficiente, que no supera la crítica de la casación".8 50. En ese sentido, se establece que es un requisito sine qua non que sean probados los alegatos por los que se exige que se configure la responsabilidad patrimonial, sobre esto, de igual forma, se ha pronunciado nuestra Suprema Corte de Justicia, con el criterio siguiente: "Considerando, que para fundamentar adecuadamente una petición de indemnización no basta haber recibido un perjuicio, se requiere además, de manera concreta presentar los elementos probatorios del caso junto a los daños o agravios recibidos, a fin de hacerlos valer ante los tribunales".9 51. El ordenamiento jurídico actual en materia de Responsabilidad Patrimonial encuentra sus bases (principalmente) en la Constitución Política Dominicana y la Ley núm. 107-13 del 6 de agosto del año 2013; a partir de esos textos la sociedad dominicana adoptó la responsabilidad patrimonial del Estado (artículo 148 de la Carta Magna), en efecto, el patrimonio de la Administración Pública e incluso del propio funcionario pueden ser susceptibles de afectación a modo de indemnización. 52. En ese sentido se distingue la responsabilidad objetiva que instauró la Ley núm. 107-13, que, aunque de manera excepcional, puede tener cabida en una litis de esta naturaleza. Ese tipo de responsabilidad

tiene base legal en la Ley núm. 107-13 del 8 de agosto del año 2013, G.O. 10722 que dispuso: "Párrafo I. Excepcionalmente, se reconocerá el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados incluso en ausencia de funcionamiento irregular, a la vista de las circunstancias del caso y, en especial, de la naturaleza de la actividad generadora de riesgos o de la existencia de sacrificios especiales o singulares en beneficio de la generalidad de los ciudadanos, derivados del ejercicio lícito de potestades administrativas". 53. Conforme al artículo 59 de la Ley núm. 107-13, es deber del requirente de la indemnización aportar prueba de los hechos que la sostienen, de esta manera la jurisprudencia Española ha referido: "(…) para su expreso reconocimiento, no solo que la lesión sea consecuencia del funcionario de los servicios públicos, en una relación de causa a efecto, y que en modo alguno provenga de fuerza mayor, sino que todo caso el daño ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado, incumbiendo al reclamante el debido acreditamiento tanto de la efectividad de aquel, de su existencia, como de la cuantía de los perjuicios cuyo resarcimiento se pretende o al menos de las bases o parámetros concretos que permitan obtenerla ". 54. En la especie, nos encontramos frente a una responsabilidad patrimonial la cual se configura más allá del daño causado por la desvinculación, o pues en primer término se observa la acción antijurídica por parte de la administración pública; por lo que, una vez comprobada la omisión del debido proceso al separar a una empleada a pesar de estar de licencia médica, por parte de la el FONDO ESPECIAL PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO (FEDA), respecto a la parte recurrente, se genera un perjuicio que no se indemniza solo con el pago de los salarios y beneficios dejados de percibir, sino que trasciende, como se lleva dicho, el mero acto de desvinculación. En ese sentido, la actuación generadora del daño le es imputable a la administración pública, por lo que, procede acoger el presente recurso contencioso administrativo en este aspecto. Situación que se hará constar en la parte dispositiva. 55. En cuanto al monto de la indemnización la parte recurrente solicita en su recurso

la suma total de RD$10,000,000.00, como justa reparación a las lesiones ocasionadas. En ese orden, el juzgador de oficio no puede tomar en consideración el alcance del daño, sus consecuencias, el detrimento originado por este y los perjuicios causados por el mismo en contra del reclamante, y es que lógicamente es una tarea que recae sobre la parte demandante puesto que al ser el afectado, es quien se encuentra en las condiciones ideales para transmitir y probar su situación. En ese mismo sentido, se ha pronunciado la Ley 107- 13, en su artículo 59, cuando aclara que procede la indemnización cuando se ha verificado un daño emergente o un lucro cesante y para ello impone en su parte in fine "la prueba del daño corresponde al reclamante". 56. En la especie, la recurrente no ha puesto a esta Sala en condiciones de apreciar el daño ocasionado de manera expresa, es decir, la mera señalización de la cuantía que se pretende no subsana el deber de orientar sobre los parámetros a tomar en consideración de qué o cuales razones deben sostener la justa indemnización. No obstante, como en la especie existe un indudable daño moral caracterizado en el desasosiego, incertidumbre e intranquilidad propias de la privación del empleo, empeorando dicha situación su incapacidad debido a su enfermedad, por lo cual procede establecer una indemnización por la suma de RD$200,000.00, monto que este tribunal estima prudente imponer a la recurrida, como pago a favor de la recurrente por concepto de daños y perjuicios. 57. La parte recurrente solicita que la parte recurrida sea condenada al pago de las costas del procedimiento, sin embargo, procede declara el proceso libre de costas, de conformidad con el artículo párrafo V del artículo 60 de la Ley 1494, que instituye la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, tal y como se hará constar en el dispositivo de a sentencia" (sic)

15. En ese sentido, puede verificarse que los vicios denunciados por la parte recurrente se encuentran fundamentados en una violación a los artículos 72,73, 74 y 75 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública y en una

inobservancia de la Ley núm. 13-07, lo que denotaba que el recurso contencioso administrativo sometido a la consideración de los jueces de fondo debió ser declarado inadmisible por extemporáneo, todo bajo el criterio de que la entonces parte recurrente no agotó la vía administrativa con anterioridad al acceso a la vía judicial, cuya inobservancia configura en una vulneración flagrante a las reglas que permean el debido proceso.

16. Así las cosas, a pesar de que del estudio del expediente formado en ocasión del presente recurso contencioso administrativo se advierte que allí reposa el escrito de defensa depositado ante los jueces del fondo por la actual parte recurrente, puede observarse que dichos argumentos aquí vertidos no fueron objeto de conclusiones regulares ante los jueces de fondo, es decir, no hubo pedimento formal alguno formulado en el referido escrito tendente a que se determinara la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo por extemporaneidad, cuestión que hubiera conminado a los jueces a referirse de forma expresa; sin embargo, si bien se observa, la decisión impugnada puede determinarse que ello no fue un aspecto solicitado o, en cualquiera de los casos, un hecho controvertido, así pues, dicha demostración debió concretarse con la solicitud formal que fuera realizada en el tribunal *a quo*.

17. En virtud de lo anterior resulta pertinente citar el criterio constante y reiterado de esta Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a que *el medio*

casacional será considerado como nuevo siempre y cuando no haya sido objeto de conclusiones regulares por ante los jueces de fondo[2]; de manera que *dentro de los requisitos establecidos por la doctrina jurisprudencial de esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia se encuentra que el medio de casación para ser ponderado por esta alzada debe encontrarse exento de novedad, lo que implica que en caso de haber sido planteado ante los jueces de primer grado fuere ratificado ante los jueces de apelación, pues de lo contrario estaríamos en presencia de un medio nuevo en casación*[3].

18. Del análisis de los medios de casación y su aplicación a los motivos que fundamentan el acto jurisdiccional impugnado, hemos podido advertir, tal como ha sido adelantado, que estos se configuran en medios de defensa que no fueron objeto de conclusiones ante los jueces del fondo, por lo que deben ser considerados como medios nuevos y por vía de consecuencia, inadmisibles.

19. En ese mismo orden cabe precisar que tal y como ha sostenido esta Tercera Sala en reiteradas ocasiones, cuando se examinan los medios contenidos en el recurso de casación y estos son declarados inadmisibles, ya sea por su falta de desarrollo, por su novedad, o por haber sido dirigidos contra una decisión

[2] SCJ, Tercera Sala, sent. núm. 143, 30 de marzo 2016, BJ. Inédito.
[3] SCJ, 3ª Sala, Sentencia No. 339-2019, de 30 de agosto 2019.

diferente a la atacada, ello implica la inadmisión del mismo medio de casación de que se trate, pero dicha situación no provoca la inadmisión del recurso, sino su rechazo.

20. 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 de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, verificar que en la especie se ha hecho una correcta aplicación de la ley, sin incurrir el fallo impugnado en el vicio denunciado por la parte recurrente en los medios examinados, procediendo, en consecuencia, el rechazo del presente recurso de casación.

21. De acuerdo con lo que establece el artículo 60 párrafo V de la Ley núm.1494-47, aún vigente en ese aspecto, *en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas*, lo que aplica en el caso.

V. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina

jurisprudencial observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Fondo Especial para del Desarrollo Agropecuario (Feda) contra la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00473 de fecha 30 de junio de 2023 dictada por la Quinta 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.

[redacted]

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Manuel A. Read Ortiz
Manuel R. Herrera Carbuccia
Anselmo A. Bello Ferreras
Moises A. Ferrer Landron
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/D4JI-6NHN-1I2N-09YH