REPÚBLICA DOMINICANA
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

## SCJ-TS-25-01295

[redacted]

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 secretaría de la Sala en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo, Distrito Nacional, en fecha **30 de abril de 2025**, años 182° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia la siguiente sentencia:

Apoderada de los recursos de casación interpuestos, de manera principal, por [redacted] y, de manera incidental, por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) ambos contra la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00929 de fecha 28 de octubre de 2022

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

*I. Trámites de los recursos*

1. El recurso de casación principal fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 15 de diciembre de 2022 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia suscrito por el Lcdo. [redacted], actuando como abogado constituido de [redacted].

2. La defensa al recurso de casación principal y el recurso de casación incidental fue presentado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) mediante memorial depositado en fecha 26 de diciembre de 2022 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos los Lcdos. [redacted], [redacted], [redacted] y el Dr. [redacted].

3. Asimismo, la defensa al recurso de casación incidental fue presentada por [redacted] mediante memorial depositado en fecha 20 de febrero de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por su abogado constituido Lcdo. [redacted].

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

4. Mediante dictamen de fecha 18 de mayo de 2023, suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el recurso de casación.

5. Mediante resolución núm. 033-2023-SRES-00838 dictada en fecha 29 de septiembre de 2023 por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en Cámara de Consejo, rechazó el defecto a las partes co-recurridos [redacted] y [redacted].

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

*II. Antecedentes*

7. Mediante acto de desvinculación de fecha 21 de agosto de 2020 el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) ordenó la desvinculación de [redacted], quien se desempeñaba como

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

subdirectora del departamento de Registro y Control de la Dirección de Recursos Humanos, inconforme con la decisión solicitó mediante caso núm. D20-0196 de fecha 25 de agosto de 2020 a la Dirección de Ética e Integridad Gubernamental de la cual forma parte una verificación sobre su proceso.

8. En fecha 16 de noviembre de 2020 la recurrente principal interpuso un recurso contencioso administrativo contra el indicado acto administrativo de desvinculación en virtud de que era miembro activo de la Comisión de Ética Pública y no fue llevado el debido proceso administrativo que requería como miembro de la CEP, responsabilidad patrimonial del estado e indemnización por daños y perjuicios, reintegro a su puesto de trabajo y pago de salarios dejados de percibir, dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00929 de fecha 28 de octubre de 2022 objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** RECHAZA el medio de inadmisión en virtud del artículo 5 de la Ley 13-07, planteado por la parte recurrida y por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, por los motivos expuestos. **SEGUNDO**: DECLARA, bueno y válido en cuanto a la forma, el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto en fecha 16 de noviembre del año 2020, por la señora [redacted], en contra la acción de personal de fecha 21 de agosto del año 2020, expedida por el MINISTERIO DE OBRAS

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), por haber sido incoado de acuerdo con las disposiciones que rigen la materia. **TERCERO**: ACOGE PARCIALMENTE, en cuanto al fondo, el presente Recurso Contencioso Administrativo, en consecuencia, ORDENA al MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), el pago en favor y provecho de la señora [redacted], los montos siguientes: a) La suma de un millón ochenta mil con 00/100 pesos (RD$ 1,080,000.00), como pago de indemnización del artículo 60. b) La suma de ciento diez mil setecientos cincuenta y dos pesos con 19/100 (RD$110,752.19), como el pago de vacaciones. c) La suma de ochenta mil pesos con 00/100 (RD$80,000.00), como pago del salario 13. **CUARTO**: RECHAZA la demanda en Responsabilidad Patrimonial del Estado, por los motivos expuestos en el cuerpo considerativo de la presente sentencia. **QUINTO**: RECHAZA la solicitud de condenaciones de los señores [redacted], EDDY LEONARDO TERRERO FERMÍN, de acuerdo con los motivos esbozados. **SEXTO:** RECHAZA la solicitud de astreinte, por los motivos antes expuestos. **SÉPTIMO:** Se DECLARA el presente proceso libre de costas. **OCTAVO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas en el presente proceso. **NOVENO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

*III. Medios de casación*

*a) en cuanto al recurso de casación principal interpuesto por* [redacted]

9. La parte recurrente principal y recurrida incidental invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Violación al

principio de legalidad y seguridad jurídica. **Segundo medio:** Contradicción de motivos. **Tercer medio:** Falta de Base Legal. **Cuarto medio:** Exceso de Poder. **Quinto medio:** Violación del derecho a la réplica, vulneración del principio de contradicción, derecho a ser oído y derecho a la defensa" (sic).

*b) en cuanto al memorial de defensa y recurso de casación incidental interpuesto por Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, (MOPC)*

10. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "**Único medio:** Violación de la sentencia TC/0366/22 del Tribunal Constitucional y violación y desnaturalización del artículo 60 de la ley de Función Pública núm. 41-08, falta de base legal y falta de motivación" (sic).

*IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar*

**Juez ponente: Rafael Vásquez Goico**

11. De conformidad a lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97 de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91 de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1° de la Ley núm. 3726-53 del 29 de diciembre de 1953 sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19

de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

*Sobre el recurso de casación incidental interpuesto por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)*

12. Mediante memorial de defensa y recurso de casación incidental, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) planteó como único medio de casación la violación a la sentencia TC/0366/22 del Tribunal Constitucional, así como también violación y desnaturalización del artículo 60 de la Ley 41-08 de Función Pública, falta de base legal y falta de motivación.

13. De lo anterior se advierte que el recurrente incidental establece que la sentencia impugnada al otorgar la indemnización del artículo 60 de la Ley 41-08 de Función Pública inobservó lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la señalada sentencia, ya que esta prerrogativa de conformidad a la ley y el reglamento está disponible para los servidores públicos de estatuto simplificado. En ese sentido, solicita a esta Corte de Casación que se revoque el numeral tercero de la sentencia atacada en virtud de que la condición del cargo que ostentaba la señora [redacted] era de confianza o libre remoción y, que sean confirmadas las demás

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

partes dispositivas de la sentencia recurrida, por tanto, solicita casar por vía de supresión y sin envío.

14. La recurrente principal solicitó que se rechace el recurso de casación incidental por ser improcedente, mal fundado y carente de base legal.

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

"29. En la especie, tras verificar los documentos depositados en el presente recurso, el Tribunal constata que de la lectura de la certificación de fecha 31 del mes de agosto de 2020 expedida por el director de Recursos Humanos, licenciado [redacted], se advierte que la señora [redacted] desde el 27 de diciembre de 2012 hasta el 21 de agosto de 2020, se desempeñaba como sub-directora en el Departamento de Registro y Control, por lo que al ser nombrada miembro de la Comisión de Ética Pública fue inobservado el artículo 5 del Decreto núm. 143-17, siendo esa desvinculación contraria al principio de legalidad. 30. Que en el entendido que todo empleado que ejerza funciones públicas debe pertenecer a un estatuto en ese tenor la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, la cual en su artículo 18 establece las categorías de servidores públicos, a saber: "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: I. 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. 31. De igual forma, la referida legislación establece que: "Artículo 19.- Son funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción quienes ocupan

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

cargos de alto nivel. Artículo 20.- Los cargos de alto nivel son los siguientes: I. Secretarios de Estado, [redacted] del [redacted], [redacted], 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 [redacted] en el Distrito Nacional y en las provincias". 32. De los artículos anotados se colige que ciertamente, la recurrente, señora [redacted] podía ser desvinculado de la Administración atendiendo a su categoría de servidor público de libre nombramiento y remoción, amparado en lo establecido en el artículo 5 del decreto 143-17, descrito en el considerando 28 de esta sentencia, por lo que, dicha desvinculación no debió estar justificada, amparándonos en el artículo 94 y su párrafo I, de la Ley núm. 41-08, cuando detalla que: "Artículo 94.- 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". Con base a lo anterior, el Tribunal rechaza el pedimento de la anulación de la acción de personal contentiva de su desvinculación, tal y como lo haremos constar en la parte dispositiva de la presente sentencia. 33. Como se ha expresado los funcionarios de confianza o libre nombramiento y remoción, de conformidad con el artículo 21 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, no serán acreedores de los derechos propios de la carrera administrativa y que serán libremente nombrados y removidos, cumpliendo meramente los requisitos

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

generales de ingreso a la función pública, por lo que el pedimento relativo a la restitución por falta de motivación es desestimado, toda vez que este tipo de servidor no goza de la estabilidad laboral" (…) 37. Que como se ha expresado los funcionarios de confianza, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 41-08 de Función Pública, no serán acreedores de los derechos propios de la carrera administrativa y que serán libremente nombrados y removidos, cumpliendo meramente los requisitos generales de ingreso a la función pública. 38. Que este tribunal entiende que el hecho de que la Ley núm. 41-08 de Función Pública exprese que los funcionarios de confianza no tengan los derechos que les corresponden a los servidores de carrera, no es una razón objetiva que permita justificar que los servidores de alto nivel o de confianza que hayan prestado sus servicios al Estado, sean la única categoría de empleado público que no le corresponda algún tipo de indemnización, al momento de su remoción. En este sentido, esta Cuarta Sala procederá avocarse a determinar la razonabilidad de esta norma legal para establecer si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma. 39. Todo juez que por la vía del control difuso puede pronunciarse acerca de la constitucionalidad de cualquiera de las normas del ordenamiento jurídico que deben estar subordinadas a la supremacía de la Constitución, independientemente de que no se lo hayan requerido para estatuir sobre el fondo del asunto, ya que de no hacerlo así le está negando al justiciable la materialización de un derecho fundamental como lo es el de la tutela judicial efectiva, que es una garantía incuestionable de todo Estado Constitucional y de Derecho y que pone a cargo de los jueces la función natural de guardián de la Constitución, aún "motu propio", sin que exista pedido de parte, puesto que esta es la única forma de que el ordenamiento pueda preservar la supremacía de la Constitución con respecto a las normas

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

inferiores, que deben estar sujetas para su validez y eficacia a los principios programáticos de la Carta Magna. 40. Por mandato del artículo 188 de la Constitución dominicana, establece la figura del Control difuso. Los tribunales de la República conocerán la excepción de constitucionalidad en los asuntos sometidos a su conocimiento. Que se viabiliza por el artículo 51 de la Ley 137-11 que prevé, todo juez o tribunal del Poder Judicial apoderado del fondo de un asunto ante el cual se alegue como medio de defensa la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto tiene competencia y está en el deber de examinar, ponderar y decidir la excepción planteada como cuestión previa al resto del caso. 41. Que el principio de razonabilidad hace referencia a la proporcionalidad entre la medida y el fin buscado. En esta dirección, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0044/12 del veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012), ha considerado que: "para poder determinar la razonabilidad de una norma legal, se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la ley cuestionada a un test de razonabilidad, a fin de establecer si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma. El test de razonabilidad es una herramienta que le imprime mayor objetividad y profesionalidad a las decisiones judiciales, pues no deja al criterio del juez evaluar la razonabilidad de una norma, sino que le permite medir, de manera objetiva, si la regulación de un derecho resulta justificada por un fin constitucionalmente legítimo. Este test comprende tres aspectos a considerar: primero, el análisis del fin buscado por la medida; segundo, el análisis del medio empleado y tercero, el análisis de la relación entre el medio y el fin buscado". 42. En cuanto al primer aspecto del test de razonabilidad relativo al análisis del fin buscado, el legislador en el párrafo I del artículo 21 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública establece que los funcionarios de

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

confianza no serán acreedores de los derechos propios del personal de carrera. Al analizar esta disposición, este tribunal entiende que la misma tiene el objetivo de que los funcionarios de confianza no se beneficien de las prerrogativas que disfrutan los servidores de carrera, toda vez que los mismos ingresan a la función pública, por la discrecionalidad del titular, no cumpliendo los distintos procesos de concurso y selección establecidos para el ingreso a la carrera administrativa, lo que este tribunal considera justo. 43. En relación con el segundo criterio (análisis del medio), debemos precisar que al disponer el párrafo I del artículo 21 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, que "no serán acreedores de los derechos propios del personal de carrera", se le ha atribuido carácter de legalidad a la diferencia entre los servidores de carrera y los de confianza, estando facultado el legislador para establecer las condicionantes y limitantes de los derechos de las diferentes categorías de funcionario público. 44. En lo relativo al tercer elemento del test (análisis de la relación medio fin), por el párrafo I del artículo 21 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública es habilitar a la administración pública del mecanismo legal para delimitar los derechos que tienen los servidores públicos de confianza o de alto nivel, fundamentado en el artículo 142 de la Constitución de la República que establece que "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", buscando que no sean beneficiados de forma discrecional a personas que ingresen a la función pública en virtud del poder que tiene un titular de la administración para designar a un personal en un puesto de alto nivel o de confianza, lo cual no considera arbitrario. 45. Sin embargo, esta Cuarta Sala entiende el precitado artículo presenta un

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

vacío con respecto a los derechos que sí le corresponden a los funcionarios de confianza o de alto nivel, tal y como se especifica para los funcionarios de estatuto simplificado en donde el artículo 24 de la Ley de Función Pública dispone que este personal no disfruta de derecho regulado de estabilidad en el empleo, ni de otros propios de los funcionarios de carrera administrativa, pero sí del resto de derechos y obligaciones del servidor público previsto en la presente ley. En esta dirección, el legislador procede a estipular en el artículo 60 de la Ley de Función Pública núm. 41-08, una indemnización para 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. 46. En este orden, se puede constatar una discriminación contra los funcionarios que desempeñan funciones de confianza o de alto nivel, por la discrecionalidad que interviene en su ingreso a la función pública, obviando el legislador, que estos empleados disponen de su tiempo y esfuerzo en prestar un servicio al Estado por un tiempo determinado. En este propósito, este tribunal entiende que si el nombramiento de un empleado de confianza se fundamenta en un ejercicio de una potestad discrecional basada en la existencia de un motivo de confianza, también su remoción debe de caracterizarse por esa discrecionalidad fundamentada en la falta de confianza, ahora bien, se debe de indemnizar a este categoría de servidor público por el servicio prestado toda vez que esta indemnización serviría de subsistencia por la falta de ocupación en la que se encontraría este servidor que ve terminada su relación laboral con el Estado sin ningún tipo de motivación o causa, lo que devendría en una especie de compensación para hacer frente a sus gastos y los de su familia. 47. Cuestión que debe ser reforzada con lo establecido por el Tribunal Constitucional en relación al fin del salario, indicando que: "m) Nuestra Carta Magna consigna que el trabajo es un derecho económico y

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

social que tiene un doble objetivo: por un lado, ejerce una función social que procura el bienestar de la sociedad; por el otro, cumple una función personal que persigue proporcionar bienestar propio al ciudadano, permitiéndole satisfacer sus necesidades y disponer de poder adquisitivo en la sociedad donde se desenvuelve. Siendo esto así, una de las consecuencias directas que se desprende de este derecho es que el trabajo realizado por el ciudadano sea retribuido de forma efectiva, oportuna, justa y equitativa (TC/0096/12 de fecha 21 de diciembre de 2012). Esto es basado el fin que persigue el trabajo como función social, donde el ser humano no solo produce para sí, sino que garantiza la subsistencia de su familia. 48. Por consiguiente, este Tribunal condena a la recurrida al pago de la indemnización establecida en virtud del artículo 60 de la Ley de Función Pública núm. 41-08, no por ser la parte recurrente un empleado de estatuto simplificado, sino porque después de efectuado el test de razonabilidad al artículo 21 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, esta sala constató una discriminación a los servidores públicos de confianza que terminan su relación laboral con el Estado sin ningún tipo de compensación por los servicios prestados a la institución a la que pertenecían. 49. 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 la recurrente al MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), siendo este el único órgano de la Administración encausado en la presente instancia. En ese tenor, ORDENA a pagar a la señora [redacted] las prestaciones correspondientes al artículo citado, la suma de un millón ochenta mil con 00/100 pesos (RD$1,080,000.00), en base a un salario de ciento veinte mil pesos dominicanos (RD$120,000.00) y una antigüedad de 8 años, 11 mes, y 25 día como lo establece la Ley de Función Pública núm. 41-08 y el Decreto núm. 523-09, en su calidad de servidor público que laboró en la referida

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

institución desde el 27 de diciembre del año 2012 hasta el 21 de agosto del año 2020" (sic).

16. Para apuntalar el aspecto referido por el recurrente incidental relativo a que el tribunal *a quo* otorgó a la recurrente principal la indemnización del artículo 60 inobservando lo dispuesto por el Tribunal Constitucional dominicano en la sentencia TC/0366/22 de fecha 3 de noviembre de 2022, esta Corte de Casación procede a verificar la *ratio decidendi* de la decisión referenciada, de lo cual ha podido colegir que se trató de un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento, cuyo procedimiento tiene un régimen legal distinto a la jurisdicción contenciosa administrativa, sin detrimento de que una de las controversias versara sobre aspectos relacionados a la Ley 41-08 de Función Pública, en específico, artículo 60. En ese sentido, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia es del criterio que el aspecto invocado por el recurrente incidental en cuanto a la supresión del numeral tercero de la sentencia impugnada bajo una supuesta violación a la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional dominicano carece de fundamentación, por demás, aplicación vinculante al caso que nos ocupa, por tanto, se rechaza el medio de casación incidental sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia. En

consecuencia, se rechaza el recurso de casación incidental por las razones precedentemente expuestas.

*En cuanto al recurso de casación principal interpuesto por* [redacted]

17. Para apuntar su primero, segundo, tercero, cuarto y quinto medio de casación propuestos los cuales se analizan en conjunto por guardar relación y convenir a la solución que se dispensará al caso, la parte recurrente establece, en esencia, que el tribunal *a quo* incurrió en una desnaturalización y errónea aplicación de la ley al establecer que su categoría laboral correspondía a la de confianza o alto nivel, sin tomar en cuenta que su función era la de subdirectora del departamento de recursos humanos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), no así un puesto de asesoría y, además, que el tribunal *a quo* falló sin tomar en cuenta su condición de miembro de la Comisión de Ética Pública, la cual le otorgaba una protección y estabilidad en su puesto de trabajo.

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

"25. La recurrente señora [redacted] solicita que sea declarado nulo el acto de desvinculación toda vez que la recurrente era

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

miembro activo de la Comisión de Ética Pública (CEP) y no le fue llevado el debido proceso administrativo que requería como miembro de la CEP, sustentado su argumento en el artículo 13 el Decreto núm. 143-17, dictado por el [redacted] en fecha 26 de abril del año 2017 y el Párrafo II de la Resolución núm. 1/2919. 26. En ese sentido, el artículo 13 del Decreto núm. 143-17 dispone que: "Se prohíbe la desvinculación de la institución gubernamental a la que pertenezca el miembro de la CEP durante su gestión o hasta dos (2) años después de completada la misma, sin antes ser notificada y obtenida la opinión de la DIGEIG y del Ministerio de Administración Pública (MAP)". 27. El párrafo II de Resolución núm. 1/2019, vigente al momento de la desvinculación de la hoy recurrente, consagra: "En virtud de lo establecido en el artículo 13 del decreto 143-17 y la resolución conjunta entre la DIGEIG y el MAP referente al procedimiento para la desvinculación y demás acciones de personal a ser interpuestas a un miembro de una CEP, se deberá realizar una consulta previa y haber obtenido la opinión favorable tanto de la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG) como el Ministerio de Administración Pública (MAP) antes de proceder con cualquier acción de personal respecto de un servidor público perteneciente a una CEP" (…) 29. En la especie, tras verificar los documentos depositados en el presente recurso, el Tribunal constata que de la lectura de la certificación de fecha 31 del mes de agosto de 2020 expedida por el director de Recursos Humanos, licenciado [redacted], se advierte que la señora [redacted] desde el 27 de diciembre de 2012 hasta el 21 de agosto de 2020, se desempeñaba como sub-directora en el Departamento de Registro y Control, por lo que al ser nombrada miembro de la Comisión de Ética Pública fue inobservado el artículo 5 del Decreto núm. 143-17, siendo esa desvinculación contraria al principio de legalidad. 30. Que en el entendido que todo empleado que ejerza funciones públicas

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

debe pertenecer a un estatuto en ese tenor la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, la cual en su artículo 18 establece las categorías de servidores públicos, a saber: "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: I. 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. 31. De igual forma, la referida legislación establece que: "Artículo 19. Son funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción quienes ocupan cargos de alto nivel. Artículo 20. Los cargos de alto nivel son los siguientes: 1. Secretarios de Estado. [redacted] del [redacted], [redacted], 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 [redacted] en el Distrito Nacional y en las provincias. 32. De los articulados anotados se colige que ciertamente, la recurrente, señora [redacted] podía ser desvinculado de la Administración atendiendo a su categoría de servidor público de libre nombramiento y remoción, amparado en lo establecido en el artículo 5 del decreto 143-17, descrito en el considerando 28 de esta sentencia, por lo que, dicha desvinculación no debió estar justificada, amparándonos en el artículo 94 y su párrafo I, de la Ley núm. 41-08, cuando detalla que: "Artículo 94.- La destitución es la decisión de carácter administrativo emanada de la autoridad competente para separar a los

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

servidores públicos. Párrafo I.- Cuando se trate de funcionarios de libre nombramiento y remoción, interviene a su libre discreción". Con base a lo anterior, el Tribunal rechaza el pedimento de la anulación de la acción de personal contentiva de su desvinculación, tal y como lo haremos constar en la parte dispositiva de la presente sentencia" (…) 48. Por consiguiente, este Tribunal condena a la recurrida al pago de la indemnización establecida en virtud del artículo 60 de la Ley de Función Pública núm. 41-08, no por ser la parte recurrente un empleado de estatuto simplificado, sino porque después de efectuado el test de razonabilidad al artículo 21 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, esta sala constató una discriminación a los servidores públicos de confianza que terminan su relación laboral con el Estado sin ningún tipo de compensación por los servidores prestados a la institución a la que pertenecían" (sic).

19. Antes de proceder al análisis de los méritos de los medios reunidos, debemos indicar, para una mejor comprensión de esta decisión, que esta jurisdicción admite la corrección del dispositivo del fallo impugnado mediante el cual se acoge el recurso contencioso administrativo. Sin embargo, entiende procedente acudir a la técnica denominada suplencia de motivos que permite a los jueces de la casación dispensar la justificación adecuada de una decisión con cuyo dispositivo esté conforme la corte de casación.

20. La suplencia de motivos faculta a esta corte de casación a 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, fundamentados en la doctrina que impone a la corte de casación no incurrir en dilaciones indebidas al momento de casar una decisión y enviar el conocimiento del asunto a otro tribunal del mismo grado del cual emanó la sentencia impugnada cuando algún motivo de ella sea erróneo, siempre y cuando exhiba argumentación suficiente que justifique su dispositivo. Claro está, si esa justificación en su conjunto no se aniquila de manera lógica, es decir, si los motivos válidos y los errados no se contraponen mutuamente de manera racional, que es lo que sucede en el caso que nos ocupa.

21. En ese sentido, esta Tercera Sala, tras realizar el estudio correspondiente de la sentencia impugnada, pudo apreciar que, para otorgar la indemnización establecida en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, los jueces del fondo realizaron un examen de razonabilidad que conllevó la inaplicación de las disposiciones de dicha legislación (control difuso) en relación con las indemnizaciones correspondientes a los empleados clasificados como de alto nivel o de confianza al caso que nos ocupa.

22. No obstante, la errónea aplicación del artículo 21 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública para determinar que el empleado corresponde a la

categoría de libre nombramiento y remoción por parte de la jurisdicción contencioso administrativa no debe producir la casación del fallo atacado, ya que, si tomamos en consideración las conclusiones presentadas por la parte recurrente en primer grado y la naturaleza de las funciones que desempeñaba como subdirectora de la unidad Registro y Control de Recurso Humanos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), se podrá determinar la categoría de servidor a la que corresponde la señora [redacted] y, en consecuencia, fijar a cuáles prestaciones e indemnizaciones laborales tiene derecho, siendo el dispositivo de la sentencia impugnada correcto y la razón por la que debe mantenerse suministrando esta corte de casación la motivación que considere correcta.

23. Del contenido de la normativa que rige la materia se puede apreciar que la categoría de libre nombramiento dispuesta en el artículo 19 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública indica que son funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción quienes ocupan cargos de alto nivel.

24. La precitada norma legal establece en el artículo 20, que los cargos de alto nivel son los siguientes: … 1. Secretarios de Estado, [redacted] del [redacted], [redacted], 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 [redacted] en el Distrito Nacional y en las provincias …; mientras que el artículo 21 indica que 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 … Párrafo II.- El personal de confianza será libremente nombrado y removido, cumpliendo meramente los requisitos generales de ingreso a la función pública, a propuesta de la autoridad a la que presten su servicio…

25. De su lado, el artículo 24 de la Ley núm. 41-08 indica 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 pueden ser incluidas en cargos o puestos de trabajo de función pública. Párrafo. Este personal no disfruta de derecho regulado de estabilidad en el empleo, ni de otros propios de los funcionarios de carrera administrativa, pero sí del resto de derechos y obligaciones del servidor público previsto en la presente ley.

26. Resulta importante retener que las disposiciones relativas a los empleados de confianza y de alto nivel que determinan la ausencia del beneficio de la indemnización en caso de cese injustificado deben ser interpretadas sobre la base del principio de favorabilidad respecto del titular del derecho fundamental involucrado, que lo es el servidor público en cuestión, todo de conformidad al artículo 74.4 de la Constitución.

27. Esta interpretación favorable consiste en circunscribir la clasificación relativa a los empleados de confianza y de alto nivel a la esencia y a los casos estrictamente estipulados por la Ley sobre Función Pública, por lo que cualquier duda o imprecisión al respecto debe decidirse en beneficio del empleado mediante su inclusión en los empleados de estatuto simplificado,

quienes se benefician de la indemnización del artículo 60 de la Ley núm. 41-08, en caso de cese injustificado.

28. Así las cosas, de la interpretación de los artículos previamente señalados, combinada con los hechos no controvertidos fijados por los jueces del fondo, se desprende que las funciones ejercidas por la señora [redacted] (a pesar de haber señalado los jueces del fondo que por la naturaleza de la posición desempeñada por el empleado público como subdirector de la unidad de Registro y Control de Recursos Humanos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones MOPC, corresponde a la categoría de libre nombramiento y remoción), no reúnen las características señaladas en los artículos 19, 20 y 21 de la Ley núm. 41-08 como servidor de libre nombramiento y remoción, todo en vista de que no ostentaba el cargo de director general o nacional, sino de una oficina específica de dicho ministerio. En ese sentido, y de acuerdo con las características del cargo que desempeñaba equipara su condición a la de un empleado de estatuto simplificado consagrada en el artículo 24 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, quien en caso de ser desvinculado de manera injustificada le corresponde el pago de la indemnización contemplada en el artículo 60 de la

Ley núm. 41-08, por tanto, resulta necesario mantener el fallo de la sentencia impugnada.

29. En ese sentido, entiende esta corte de casación que al ejercer el tribunal *a quo* el control de legalidad contra el acto atacado, para el que se encuentra facultado de conformidad al artículo 139 de la Constitución y decidir que al servidor público le corresponde, además de las vacaciones y el salario de navidad, la indemnización contenida en el artículo 60, no han cometido los vicios denunciados.

30. Finalmente, y por los motivos manifestados por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación procede rechazar el presente recurso de casación principal.

31. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativas y contencioso tributarias no habrá condenación en costas.

## *V. Decisión*

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad a 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.:** [redacted]-RECA-02691
**Solicitud núm.**: 3404499
**Recurrente principal:** [redacted]
**Recurrido y recurrente incidental:** Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y comp.
**Materia:** Contencioso administrativo
**Decisión:** Rechaza

FALLA

**ÚNICO:** RECHAZA el recurso de casación interpuesto por [redacted] contra la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00929 de fecha 28 de octubre de 2022 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en apartado 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.**

[redacted], 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.