REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00461
Recurrente: Dirección [redacted] Migración (DGM)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-25-0924

[redacted] [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 de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **29 de abril de 2025**, años 182° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la Dirección [redacted] Migración contra la sentencia núm. 0030-03-2024-SSEN-00013 de fecha 25 de enero de 2024 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00461
Recurrente: Dirección [redacted] Migración (DGM)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 8 de marzo de 2024 en la secretaría [redacted] la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], Sixto [redacted] y [redacted], actuando como abogados constituidos de la Dirección [redacted] Migración.

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por [redacted] mediante memorial depositado en fecha 12 de marzo de 2024 en la secretaría [redacted] la Suprema Corte de Justicia, suscrito por su abogado constituido Lcdo. [redacted].

3. En el expediente existe constancia de que el secretario [redacted] la Suprema Corte de Justicia reconoce haber dado cumplimiento a las disposiciones del artículo 26 de la Ley núm. 2-23 relativas a la comunicación del presente recurso al Procurador [redacted] la República para que emita su dictamen.

II. Antecedentes

4. En fecha 27 de marzo de 2023 la Dirección [redacted] Migración dispuso la desvinculación de la señora [redacted] como inspectora de

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00461
Recurrente: Dirección [redacted] Migración (DGM)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Rechaza

control migratorio en el Aeropuerto Internacional General Gregorio Luperón, Puerto Plata; no conforme con la decisión de la Administración interpuso un recurso contencioso administrativo en búsqueda de su reconocimiento como empleada de estatuto simplificado, así como el pago de sus beneficios económicos, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-03-2024-SSEN-00013 de fecha 25 de enero de 2024, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido en la forma el recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 30 de mayo de 2023 por la señora [redacted], contra la DIRECCIÓN [redacted] MIGRACIÓN (DGM), por haber sido interpuesto acorde a la regla que rige la materia. **SEGUNDO:** ACOGE parcialmente en cuanto al fondo el referido recurso contencioso administrativo, en consecuencia, ORDENA a la DIRECCION [redacted] MIGRACION (DGM) pagara la señora [redacted], la suma de trescientos veinticuatro mil pesos con 00/100 de (RD$ 324,000,00), por concepto de indemnización del artículo 60 de la ley núm. 41-08, rechazando en los demás aspectos, conforme los motivos expuestos. **TERCERO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, [redacted]; a la parte recurrida, DIRECCIÓN [redacted] MIGRACIÓN (DGM), y a la parte permanente en el proceso PROCURADOR GENRAL ADMINISTRATIVO. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00461
Recurrente: Dirección [redacted] Migración (DGM)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Rechaza

III. Medios de casación

5. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Desnaturalización de los hechos y Alcance de las pruebas desnaturalizadas. **Segundo medio**: llogicidad manifiesta en la interpretación de la ley" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel R. Herrera Carbuccia

6. Esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación 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. 2-23 del 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

V. Incidentes

7. En su memorial de defensa la parte recurrida solicita la declaratoria de nulidad del acto de emplazamiento, por no cumplir con los requisitos del artículo 20 numeral 8 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación.

8. Cabe resaltar que los argumentos presentados por la parte recurrida están dirigidos específicamente a que la parte recurrente al momento de emplazarla no cumplió con lo previsto en el numeral 8 del artículo 20 de la Ley núm. 2-23 y sobre ese aspecto nos pronunciaremos a seguidas.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00461
Recurrente: Dirección [redacted] Migración (DGM)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Rechaza

9. El artículo citado prescribe que la omisión de dicha formalidad está consagrada a pena de nulidad, sanción que solo operaría en el caso de que se advierta una lesión al derecho de defensa. En ese sentido, del estudio del expediente esta Tercera Sala retiene que la parte recurrida fue emplazada mediante el acto de emplazamiento núm. 515/2024 de fecha 11 de marzo de 2023, instrumentado por el ministerial [redacted], la parte recurrente no invitó a la parte recurrida a comparecer de la forma en que indica el artículo 20.8) de la Ley núm. 2-23; sin embargo, del estudio del expediente se advierte que la parte recurrida presentó oportunamente su escrito de defensa en fecha 12 de marzo de 2024 en el cual no sólo formuló el incidente analizado, sino también sus medios de defensa contra los agravios y motivos del recurso de casación.

10. La circunstancia expuesta demuestra que el acto núm. 515/2024 de fecha 11 de marzo de 2023 cumplió con su propósito de emplazarla a comparecer ante esta Suprema Corte de Justicia al serle notificado el recurso de casación del cual se está apoderado. En consecuencia, en virtud de la máxima *no hay nulidad sin agravio*, consagrada en el artículo 88 de la citada Ley núm. 2-23 se rechaza la solicitud planteada y *se procede al análisis de los medios de casación propuestos en el presente recurso*.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00461
Recurrente: Dirección [redacted] Migración (DGM)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Rechaza

V. En cuanto al interés casacional

11. Con anterioridad al examen de los medios de casación, corresponde que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como Corte de Casación, evalúe si en la especie se satisfacen los presupuestos de admisibilidad requeridos por el legislador y cuyo control oficioso prevé la ley, en lo relativo a la acreditación del interés casacional.

12. Es menester indicar que la *noción de interés casacional está llamada a trascender los intereses particulares de los actores privados involucrados en la litis y a erigirse en un ente de equilibrio, de riguroso orden público procesal y de canalización de objetivos impostergables del estado de derecho, como ocurre, por ejemplo, con la salvaguarda del debido proceso, la uniformidad coherente de la administración de justicia o la necesidad de uniformar posiciones encontradas entre los diferentes tribunales del sistema*[1].

13. En ese tenor, el artículo 10 de la Ley núm. 2-23, prevé los presupuestos de admisibilidad del recurso de casación, indicando que este procede contra*: 1) Las decisiones definitivas sobre el fondo, dictadas en única o en última instancia, en ocasión de las siguientes materias o asuntos: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras; competencia de los tribunales. 2) Las decisiones interlocutorias o definitivas sobre incidentes, dictadas en el curso de*

los procesos señalados en el numeral anterior, solo serán recurribles en casación de manera independiente si han puesto fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento. En caso contrario, deberán ser recurridas en casación conjuntamente con la decisión que decida el todo de lo principal. 3) En adición a lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo, las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional, el cual se determina cuando: a) En la sentencia se haya resuelto en oposición a la doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación. b) En la sentencia se resuelva acerca de puntos y cuestiones sobre las cuales exista jurisprudencia contradictoria entre los tribunales de segundo grado o entre salas de la Corte de Casación. c) Las sentencias que apliquen normas jurídicas sobre las cuales no exista doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación, y esta última justifique la trascendencia de iniciar a crear tal doctrina.

14. El interés casacional como institución procesal reviste 3 vertientes: en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el ámbito del artículo 10.3 literales a), b) y c) de la ley que regula la materia. Igualmente existe el interés casacional presunto aplicable a un conjunto de materias en las que no se requiere que se acredite presupuesto alguno de admisibilidad previa; materias señaladas en el numeral 2 del artículo 10, las cuales son las

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00461
Recurrente: Dirección [redacted] Migración (DGM)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Rechaza

siguientes: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras, competencia de los tribunales. En ese mismo sentido se encuentra lo relativo al embargo inmobiliario, así como la situación que concierna a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la jurisdicción de alzada de lo que provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal, según resulta del ámbito y alcance del artículo 12 de la citada ley.

15. De conformidad con la Ley núm. 2-23 el recurso de casación se concibe en el nuevo proceso como una vía de derecho que plantea un ámbito regulatorio con eje de optimización en el que prevalece una visión institucional; se trata de una vía restrictiva que procede contra las sentencias que enuncia el artículo 10 en sus respectivos numerales. En ese sentido, el numeral 3 de dicho texto legal habilita el recurso contra las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00461
Recurrente: Dirección [redacted] Migración (DGM)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Rechaza

16. La naturaleza y esencia del interés casacional en su examen de validación legal son distintas y están consecuentemente, por encima del interés individual de las partes por tratarse de un mecanismo de afianzamiento de las estructuras judiciales como fortaleza institucional del proceso y del Estado de derecho, lo cual ha sido reconocido de manera sistemática en el derecho comparado, tanto por las jurisdicciones constitucionales como las que conciernen al control de convencionalidad.

17. El primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por los integrantes de esta Tercera Sala tendrá efectividad respecto de los recursos de casación interpuestos a partir del 5 de noviembre del año 2023. Sin embargo, precisa que, si bien respecto de los recursos interpuestos antes de esa fecha se predica cierta flexibilidad en cuanto a las decisiones sobre el interés casacional, ello no significa la imposibilidad que esta Tercera Sala declare inadmisible los medios cuando efectivamente se advierta la inexistencia de dicho interés casacional.

18. En ese sentido se debe entender que cuando el recurrente ha omitido toda referencia al interés casacional, es decir, en el caso de no haber señalado siquiera en cuál de las tres (3) causales previstas respecto de ese instituto apoya sus medios de casación, deben ser declarados inadmisibles en vista de

la imposibilidad de esta Tercera Sala de determinar la existencia o no de dicho nuevo filtro introducido en el procedimiento de casación dominicano.

19. Que la inadmisibilidad de algunos medios del recurso de casación o de todos por falta de interés casacional no provoca la inadmisión del recurso, ello en vista de que este examen de la corrección o no de los medios para verificar la existencia o no de interés casacional transciende el umbral de la inadmisión del recurso de casación; sobre la base de que se abordó si el medio de casación sometido está bien o mal fundado en derecho.

En cuanto al medio de casación que genera interés casacional por violación a las reglas para el dictado de la sentencia a cargo de los jueces y tribunales (interés casacional presunto de conformidad con el primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por los jueces de esta Tercera Sala)

20. Conviene destacar que estas reglas para el dictado de la sentencia por parte de los jueces y tribunales se relacionan con los deberes funcionales del juez para la emisión de los fallos y tienen una influencia práctica en el proceso de que se trate. Se trata de deberes formales de los jueces cuya ausencia provoca que la sentencia así emitida se considere con defectos en cuanto a su corrección y la calidad de la justicia material impartida, tales como la omisión de estatuir, la falta de base legal o errores de motivación.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00461
Recurrente: Dirección [redacted] Migración (DGM)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Rechaza

21. En definitiva, son vicios en la motivación del juez en relación con los cuales no ha habido discusión previa entre las partes, sino que se contraen exclusivamente a una falta cometida por dicho funcionario, respecto de la que no puede predicarse que se haya forjado doctrina capaz de unificarse mediante la vía de la casación. A eso se debe que a las decisiones que tengan este tipo de vicio no aplique la figura del interés casacional, todo de conformidad con el primer acuerdo pleno no jurisdiccional suscrito por esta Sala en fecha 1 de agosto de 2023, pues debe considerarse que en esos casos existe un interés casacional presunto.

22. El interés casacional presunto existe cuando la norma que invoca el recurrente como fundamento de su recurso de casación es aplicable al juez y no a las partes, con lo que quedaría, en caso de que sea acogido el medio en cuestión, configurado un vicio de actividad (*in procedendo*). Esto último sucede cuando el juez que dictó el fallo impugnado violenta las reglas que rigen su accionar jurisdiccional o de funcionamiento de su profesión en lo que tiene que ver con el conocimiento y decisión de los asuntos sometidos a su consideración.

23. Lo anterior en vista de que cuando el juez transgrede las reglas que regulan el accionar de su profesión y comete y vicio de actividad -tal y como serían, a título de ejemplo simplemente enunciativo, todas las irregularidades

relativas a la motivación de la decisión (insuficiencia, contradicciones, falta de ponderación de pruebas, omisión de estatuir, fallos *extra petita*, desnaturalización de hechos y pruebas etc.) - su sentencia no hace doctrina jurisprudencial capaz de unificarse vía el instituto del interés casacional objetivo. De modo que este último no debe ser exigido cuando concurre ese tipo de vicio. En cambio, cuando la norma que invoca el recurrente en casación en el medio que se examina se relaciona con el derecho aplicable a las partes, se estará alegando un vicio de juicio (*in iudicando*). Cuando la Corte de Casación decide respecto de este tipo de vicio hará doctrina para unificar los criterios dispares que hayan podido adoptados por los tribunales inferiores, aplicarán aquí las disposiciones respecto del interés casacional contenidas en la Ley 2-23 sobre Recurso de Casación.

24. En concreto, tras la lectura del memorial de casación se advierte que los medios que fundamentan el presente recurso versan sobre la alegada *desnaturalización de los hechos* e *ilogicidad manifiesta* en que incurrieron los jueces, vicios que caen en el dominio de infracciones procesales y por consiguiente no resulta indispensable una justificación pormenorizada de la parte recurrente dado que envuelve un interés casacional presunto. En consecuencia, *se procede al examen de los medios de casación que sustentan el recurso.*

25. Para apuntalar sus dos medios de casación formulados, la parte recurrente propone violaciones distintas en su configuración y solución por lo que serán ponderadas por aspectos distintos para mantener la coherencia de la decisión. En un aspecto de su primer medio de casación la accionante atribuye desnaturalización de los hechos a la sentencia impugnada en el sentido de que determinó que la otrora accionante pertenecía a la categoría de estatuto simplificado cuando la función de inspectora de control migratorio por ella ocupada no entra en los servicios generales y oficios diversos como asumió dicho colegiado, sino más bien en una empleada de confianza por la responsabilidad de velar por el control migratorio de los extranjeros y ciudadanos dominicanos, en virtud de lo que establece el artículo 21 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

26. Para fundamentar su decisión sobre la categoría de servidor, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"Categoría de la servidora público… 34. Que, en esta ocasión, en atención los argumentos opuestos en lo que atañe a la categoría de servidora pública, presentados por la recurrente y la parte recurrida, en los que la primera alega pertenecer a la categoría de estatuto simplificado, mientras que la segunda sostiene que la categoría a la cual pertenecía la señora [redacted] es a la de una servidora de libre nombramiento y remoción. 35. Conviene precisar que [redacted] desempeñó la función de "Inspectora del Control de Migración en el Aeropuerto Internacional General Gregorio

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00461
Recurrente: Dirección [redacted] Migración (DGM)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Rechaza

Luperón, durante más de ocho (08) años, en la Dirección [redacted] Migración (DGM), conforme se advierte del estudio de la certificación núm. 23-543, de fecha 5 de mayo de 2023, expedida por la hoy recurrida. A lo anterior se suma que, de acuerdo con el memorándum núm. 0004230 de fecha 27 de marzo de 2023 que destituye a la señora [redacted] del cargo, esta no ocupaba una posición temporal en la referida institución, es decir, se trata de una empleada fija. 36. Que todo empleado que ejerza funciones públicas debe pertenecer a un estatuto. Por ende, tras analizar íntegramente el artículo 21 de la Ley 41-08, este colegiado no ha podido comprobar que la recurrente haya desempeñado un cargo de confianza o de alto nivel, conforme la clasificación dada por el artículo 20 de la Ley 41-086, para que la misma sea considerada una servidora pública de libre nombramiento y remoción como pretende la recurrida, en esas atenciones por la naturaleza de la posición ocupada y la labor de Inspectora desempeñada, este colegiado dará a la recurrente tratamiento de servidora pública de estatuto simplificado, por encajar dichas funciones dentro de la clasificación ofrecida por el numeral 2 del artículo 24 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, que dispone:… Beneficios laborales… 39. El tribunal se afilia a estos pronunciamientos y, en adición, estima aplicable 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, señora [redacted], no así en cuanto al pago de los demás derechos beneficios económicos a saber las (vacaciones), por haber acontecido su desvinculación el día 27 de marzo de 2023, momento en el que no se habían configurado los requisitos que supondrían el reconocimiento de estos derechos adquiridos a su favor" (sic).

27. Ha sido juzgado que la desnaturalización supone que a los hechos establecidos como ciertos no se le haya dado su verdadero sentido y alcance

conforme con su propia naturaleza. En ese tenor, para que este vicio pueda dar lugar a la casación de la sentencia impugnada, es necesario que la alzada haya alterado la sucesión de los hechos o analizado erróneamente la forma en que estos, probados o dados como ciertos por el tribunal, pudieron influir en la decisión del litigio.

28. En el caso que nos ocupa la Administración aseguró ante los jueces del fondo que la servidora pública reclamante debía ser clasificada en la categoría de libre nombramiento y remoción por ocupar una posición de confianza. De igual manera externó que por este hecho no debió el tribunal reconocer derechos que la ley dispone con exclusividad para determinadas categorías.

29. En tal sentido, el estudio de la sentencia sometida al escrutinio de esta corte de casación pone en evidencia que los jueces del fondo fijaron como hecho que la señora [redacted] laboró para la Dirección [redacted] Migración por espacio de ocho (8) años, desempeñándose en el cargo de *inspectora del control de migración en el Aeropuerto Internacional General Gregorio Luperón*[1].

30. 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,*

[1] Información obtenida de la pág. 14 de la sentencia impugnada.

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.

31. El artículo 20 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública señala que los cargos de alto nivel son los siguientes: *1. Secretarios de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Contralor [redacted] la República, y Procurador [redacted] 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;* 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…*[2] *Párrafo II.- El personal de confianza será libremente nombrado y removido, cumpliendo meramente*

[2] El subrayado es nuestro.

los requisitos generales de ingreso a la función pública, a propuesta de la autoridad a la que presten su servicio …

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

33. Con especial atención en los hechos discutidos ante los jueces del fondo e invocados ante esta corte de casación, relativas a la reiteración de la Administración en catalogar el cargo de la exservidora pública como una posición que confianza, cabe aclarar que en este tipo de posiciones el servidor posee características especiales y tratamiento diferencial respecto de ciertos derechos (estabilidad e indemnización por cese contrario a derecho), circunstancia que exige una delimitación del concepto, pues suele definirse un puesto como de confianza por la nominación del cargo para colocar a su titular en una condición de desventaja con vistas a evitar el despliegue de

[3] El subrayado es nuestro.

medidas protectoras concernientes a la permanencia en el trabajo, es decir, para ejercer respecto de él la potestad discrecional que prescribe el párrafo I del artículo 94 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública[4][5] y eludir el reconocimiento de otros beneficios económicos diferentes a las prestaciones o remuneraciones inherentes a toda función pública[6].

34. En la especie, se destaca que en los párrafos I y II del citado artículo 21 del texto legal mencionado el legislador ordinario, en lugar de definir a los *empleados* de confianza, prefirió mencionar las *funciones* de confianza. Dicho de otro modo, la categoría de empleado de confianza no depende de la designación o título que se le otorgue al puesto sino de la naturaleza de las funciones desempeñadas, relacionadas con la colaboración inmediata y proximidad con las máximas autoridades ejecutivas del sector público. En fin, este empleado público presta un trabajo subordinado con características de fidelidad, lealtad y seguridad que le confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior.

[4] El artículo 94 de la Ley de Función Pública establece: *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.*
[5] En cuanto a esta facultad el Tribunal Constitucional sostuvo en la sentencia núm. TC/0366/22 de fecha 3 de noviembre de 2022: *…las decisiones administrativas no deben ser utilizadas como una excusa que justifique el no cumplimiento del deber de motivar. Máxime si mediante dicho acto se desvincula a una persona de su trabajo, afectando con esto el derecho al trabajo del administrado, en aras de no realizar actuaciones arbitrarias y contrarias al principio y derecho fundamental que posee todo administrado de obtener una buena administración.*
[6] Conforme con el artículo 58 de la Ley 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*.

35. De ahí que resulta importante retener que toda interpretación de normas debe ser realizada de la manera más favorable para optimizar su máxima efectividad al titular del derecho según el principio *pro homine* establecido en el numeral 4 del artículo 74 de la Constitución; que aplicado al ámbito de la función pública en este caso, en beneficio del servidor público en cuestión (principio *in dubio pro servidor*), conlleva que por su naturaleza exegética en los casos de duda o conflicto de normas la protección de la prerrogativas del empleador se funde en razones de equidad y de protección social, tomando en consideración que el empleo público origina una relación jurídica desigual entre el Estado y sus funcionarios.

36. En tal sentido, 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.

37. 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 asimilación a los empleados de estatuto simplificado en lo que concierne a los beneficios por cese injustificado.

38. Otra situación derivada del citado principio de favorabilidad para el titular del derecho fundamental involucrado se relaciona con que corresponde a la Administración pública que alegue la condición de empleado de confianza y por tanto, de libre remoción de un servidor que reclama indemnizaciones económicas, la prueba de los hechos relevantes y pertinentes al efecto, todo de conformidad también con la parte final del artículo 1315 del Código Civil (de aplicación supletoria en esta materia). En efecto, corresponde al deudor que se pretenda libre de la obligación que se le reclama, la prueba de los hechos que comprueben dicha liberación. En ese orden se resalta que los hechos que deben probar la calificación de empleado de confianza de un servidor se relacionan con que no haya prestado servicios como apoyo a más de empleado de elección popular o alto nivel ya que sus labores no podrían considerarse de confianza en ese caso.

39. A esa misma conclusión -referente a la prueba a cargo de la administración- se llega por la teoría de la carga dinámica de la prueba ya que la administración está en mejores condiciones de probar su alegato en el sentido de que el empleado demandante es de libre remoción por ser de

confianza y que no laboró con diversos incumbentes ya que de haberlo hecho su cargo no puede clasificarse como de confianza.

40. En ese tenor, 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] no reúnen las características señaladas en los artículos 19, 20 y 21 de la Ley núm. 41-08, como servidora de libre nombramiento y remoción, todo en vista de que no fue demostrado que durante todo el tiempo laborado prestó servicios al mismo incumbente.

41. En ese orden de ideas y haciendo abstracción de los razonamientos previamente esbozados, el estudio de la sentencia sometida al escrutinio de esta corte de casación pone en evidencia que los jueces indicaron que por la naturaleza de sus funciones, a saber, *inspectora del control de migración en el Aeropuerto Internacional General Gregorio Luperón* se trataba de una empleada equiparable a las de estatuto simplificado que realizaba un ofició específico, según lo acuerda el numeral 2) del artículo 24 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, con lo cual al concluir de esta manera los jueces del fondo no incurrieron en el agravio invocado, dado que enlazaron la ocupación realizada por la otrora recurrente con la categoría de función pública correspondiente, motivo por el que se desestima el aspecto analizado.

42. Para apuntalar su segundo medio casacional y un aspecto de su primer medio, los cuales se analizan en conjunto por guardar un vínculo estrecho, la parte recurrente expone en esencia, que con el dictado de la sentencia impugnada el tribunal *a quo* incurrió en desnaturalización de los hechos y pruebas suministradas, puesto que estableció que el acto de desvinculación carece de las motivaciones correspondientes a la destitución como empleada pública de la señora [redacted] embargo, no advirtió que la decisión tomada por la Dirección [redacted] Migración es conforme con el artículo 94 de la Ley 41-08 de Función Pública, contentivo de la facultad de la Administración de destituir a sus empleados bajo libre discreción.

43. Además, establece que independientemente de la categoría atribuida, por la facultad ejercida en virtud del artículo 94 de la Ley de Función Pública dicha parte no era merecedora de la indemnización por cese contrario a derecho reconocida a su favor, incurriendo los jueces del fondo a su vez en una ilogicidad manifiesta por dictar una sentencia que inobservó que la Administración no se encontraba en el deber de motivar su decisión de destitución.

44. En cuanto a los aspectos valorados, es decir la regularidad del dictado del acto administrativo de desvinculación y las prestaciones reconocidas, los jueces del fondo expusieron los motivos que se transcriben a seguidas:

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00461
Recurrente: Dirección [redacted] Migración (DGM)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Rechaza

"En cuanto a la desvinculación 26. Que el memorándum 4320 de fecha 27 de marzo de 2023, separa de la función pública a la parte recurrente, en virtud del artículo 94 de la Ley núm. 41-08, el cual apunta que:… 29. A pesar de que, según dispone el párrafo del artículo 24 de la Ley 41-08 de Función Pública, el puesto de estatuto simplificado que desempeñaba el recurrente no goza de estabilidad en el empleo; la verdad es que la Administración se encontraba en la obligación. exponer un motivo que ponga en evidencia la falta de tercer grado que comportaría la separación del cargo, conforme a los supuestos previstos en el artículo 84 y ss. de la ley citada y es que bajo el estatuto de función pública que caracteriza la relación laboral de las partes, no tiene cabida la libre apreciación para proceder o no con la desvinculación de los funcionarios pertenecientes a la categoría determinada a favor del accionante. 30. Contrario a lo que ocurre con los funcionarios de libre nombramiento y remoción, en el caso estudiado la facultad de desvincular es del todo reglada, es decir, sus criterios de aplicación se encuentran predeterminados por la norma; restando que el órgano actuante no realice más que otra cosa que verificar que los hechos a los que ha de aplicar la norma son los previstos en la misma. 31. En esta dirección, el acto de desvinculación sometido al análisis del tribunal no expone un motivo suficiente que justifique el accionar de la Administración para destituir a la recurrente, en tanto no expone ni soporta en derecho, de manera precisa, las razones que dieron lugar a tal decisión; peor aún, ejerce una potestad disponible para los empleados de libre nombramiento y remoción. 32. Contrario a lo anterior y en atención a las prerrogativas propias a los empleados pertenecientes a la categoría de estatuto simplificado, en el expediente no se avista que al menos se haya agotado un proceso disciplinario como consecuencia de alguna imputación y, en resumen, que se hayan seguido las reglas del debido proceso instituidas por la Ley 41-08 y Ley 107-13, para la terminación de las relaciones estatutarias, contra la funcionaria recurrente, razón por la cual el tribunal debe afirmar que la desvinculación de la señora JUANA VÁSQUEZ

RODRÍGUEZ fue injustificada. Así entonces, con base a lo establecido en el párrafo del artículo 23 de la Ley 41-08, procede que el tribunal verifique los derechos que la ley reconoce a los servidores público de estatuto simplificado… En cuanto al reconocimiento de la indemnización del artículo 60 de la Ley núm. 41-08 40. En vista de que la señora [redacted] era una funcionaria pública de estatuto simplificado y su cese se produjo sin ninguna justificación o motivación, estatuimos que a la recurrente le corresponde la indemnización establecida en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08, que señala: … 44. En tal sentido, procede ordenar a la DIRECCIÓN [redacted] MIGRACIÓN (DGM) pagar a la señora [redacted] la suma de RD$ 324,000.00, por concepto de 8 años 7 meses y 21 días, con base nominal al último sueldo devengado por la recurrente, a saber: RD$ 36,000.00, a razón de un salario por cada año o fracción superior a 6 meses como lo establece la Ley de Función Pública núm. 41-08 y el Decreto núm. 523-09, en su calidad de servidora pública que laboró en la referida institución desde el día 5 de agosto de 2014 hasta el día 27 de marzo de 2023, tal y como se hará constar en el dispositivo de esta decisión" (sic).

45. En la especie analizada, conforme con el estudio de la sentencia impugnada se verifica que para acoger de manera parcial el recurso contencioso administrativo puesto a su consideración, el tribunal *a quo* estableció que la posición desempeñada por la otrora parte recurrente correspondía a la clasificación de servidor público de estatuto simplificado, según las disposiciones del numeral 2 del artículo 24 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública. Posteriormente, con base a dicha categoría determinó que dicha parte era merecedora de la indemnización que prescribe el artículo

60 de la Ley citada, por prescindir la Administración de sus servicios en ejercicio de la facultad que instaura el artículo 94 de la Ley de Función Pública.

46. En cuanto al personal de estatuto simplificado, el párrafo del artículo 24 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública dispone que este *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.*

47. En ese sentido, en la figura del funcionario o servidor de estatuto simplificado no debe verse de forma excluyente con respecto de los derechos y condiciones que adquieren los sujetos con esta categoría de servidor público. Por esa razón, a pesar de que el párrafo del artículo citado precedentemente alude a que este personal no gozará del derecho de estabilidad en el empleo y aquellos inherentes a esa clasificación, el verdadero sentido de ello no es excluir a esos servidores de la protección de los derechos fundamentales, muy específicamente los relativos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

48. En vista de las razones anteriores, esta Tercera Sala es de opinión que la desvinculación de un funcionario de estatuto simplificado debe estar

precedida de un proceso disciplinario respetuoso del debido proceso administrativo previsto en el artículo 87 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, pues disfrutan del resto de los derechos y obligaciones del servidor público que no se relacionan directamente con la estabilidad en el empleo, según el párrafo del artículo 24 de la citada Ley de Función Pública núm. 41-08.

49. Resulta útil recordar que en el régimen de la función pública no existe un derecho propiamente dicho de la Administración para desvincular sin causa a los servidores de estatuto simplificado, ya que según la Ley núm. 41-08, su "cese injustificado", el cual alude inevitablemente a una justa causa prevista legalmente es sancionado con la indemnización prevista en el artículo 60 de dicho instrumento legal.

50. Para lo que aquí se discute, el significado de las frases "cese contrario a derecho" o "cese injustificado" previstas en la Ley de Función Pública incluye todo tipo de irregularidades normativas (constitucionales, legales y reglamentarias) que pudieren cometerse al momento de la desvinculación de un servidor público, incluso las relacionadas con el debido proceso. La razón de esto consiste en que las infracciones vinculadas al artículo 69 de la Constitución conforman un amplísimo abanico de derechos subjetivos y situaciones jurídicas previstas en normas de rango infraconstitucional, pues

no hay que olvidar que la conformación de las reglas del debido proceso procede principalmente de las leyes, que es la razón por lo cual se le denomina a este derecho fundamental "debido proceso legal". Las infracciones del derecho fundamental al debido proceso abarcarían, para que se tenga una idea de su amplio alcance, desde situaciones netamente procesales, como serían la ausencia de procedimiento disciplinario o violaciones que afecten el derecho a la defensa del disciplinado, hasta otras de índole sustantivo, como la falta de pruebas de la conducta que se endilga al servidor público o la falencia de motivación del acto de desvinculación. Todo en vista de que no hay que olvidar que el debido proceso, además de poseer una dimensión adjetiva o procesal tiene una dimensión sustantiva (no procesal) cuya finalidad no es un proceso justo, sino una garantía de justicia material mínima (de fondo) para la decisión que se adopte.

51. Al hilo de lo anterior, tal y como se deriva del análisis de la sentencia impugnada la servidora fue desvinculada de conformidad con lo prescrito en el artículo 94 de la Ley de Función Pública que establece: *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. Párrafo II.- Cuando se trate de funcionarios públicos de carrera, sólo podrán ser destituidos por una de las*

causales previstas en la presente ley. Asimismo procederá como aplicación de las sanciones previstas por el régimen disciplinario correspondiente a esta ley. Toda destitución de un servidor público de carrera deberá ser motivada tanto por la autoridad que la produzca como por la que la solicite.

52. En ese sentido, el tribunal *a quo* realizó una correcta interpretación del artículo 94 precedente, sin incurrir en el vicio denunciado en razón de que desarrolló una evaluación precisa de los motivos que dieron lugar a la desvinculación, cuya conclusión determinó que no reposaba sustento válido relacionado con el despido realizado, que justificara el ejercicio de una potestad discrecional o prescindir del procedimiento disciplinario instituido.

53. Asimismo, ha sido criterio de esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia que: a) la conveniencia en el servicio no puede figurar como causa válida, capaz de provocar la pérdida de derechos económicos al servidor, de una desvinculación laboral debido a que dicha situación vaciaría de contenido el principio Constitucional del Derecho Fundamental al Trabajo establecido en el artículo 62 de nuestra Carta Magna, el cual aplica al empleo público por su propia naturaleza general y en razón de que todas las garantías de dicho texto benefician a los servidores públicos en tanto en cuanto no sean incompatibles con la finalidad del servicio público; b) una potestad muy discrecional de la Administración, tal y como es "la conveniencia en

el servicio", no puede constituirse en justa causa de la terminación de un contrato en perjuicio del servidor, siendo necesario para ello la intervención de una falta a cargo de este último; y c) en todo caso el artículo 60 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública debe ser interpretado en el sentido de que corresponde a la Administración la prueba de los hechos que justifican la terminación del contrato de función pública de que se trate, todo por interpretación analógica favorable al titular del derecho (artículo 74.4 de la Constitución), derivada del principio de presunción de inocencia, también supremo[7].

54. Por todo lo anterior, el estudio [redacted] la sentencia impugnada pone de relieve que al asignar la indemnización por cese contrario a derecho que establece el artículo 60 de la Ley núm. 41-08 tras determinar que el ejercicio de la facultad que prescribe el artículo 94 de dicha ley no constituye una justa causa de la desvinculación practicada pues se trató de una empleada de estatuto simplificado, 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

[7] Suprema Corte de Justicia, Tercera Sala, caso [redacted] *contra Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (Caasd)*, sentencia de fecha 30 de octubre de 2019.

como corte de casación, verificar que en la especie se ha hecho una correcta aplicación de la ley, sin incurrir el fallo impugnado en los vicios denunciados por la parte recurrente en los dos medios examinados; en consecuencia, procede rechazar el presente recurso de casación.

55. De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en este aspecto, *en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas*, lo que aplica en la especie.

VI. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina jurisprudencial observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por la Dirección [redacted] Migración contra la sentencia núm. 0030-03-2024-SSEN-00013 de fecha 25 de enero de 2024 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00461
Recurrente: Dirección [redacted] Migración (DGM)
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso Administrativo
Decisión: Rechaza

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.

[redacted], secretario [redacted] 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