REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-25-1518

[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, 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 mayo 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 [redacted], Román Harry [redacted], Yendy Bidó, [redacted] contra la sentencia núm. 0030-1643-2024-SSEN-00016, de fecha 19 de enero de 2024, dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 13 de febrero de 2024 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. [redacted], actuando como abogados constituidos de [redacted], Román Harry [redacted], Yendy Bidó, [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) mediante memorial depositado en fecha 23 de febrero de 2024 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted] y el Dr. [redacted].

3. En el expediente existe constancia de que el secretario general de 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 General de la República a los fines de que emita su dictamen.

4. El magistrado Manuel R. Herrera Carbuccia, no firma la presente decisión, por haberse deliberado y fallado durante su período de vacaciones.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

II. Antecedentes

5. Los señores [redacted], Román Harry [redacted], Yendy Bidó, [redacted] fueron alegadamente desvinculados del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), quienes no conforme interpusieron un recurso contencioso administrativo, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2024-SSEN-00016 de fecha 19 de enero de 2024, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: RECHAZA, el medio de inadmisión planteado por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA (PGA), por los motivos anteriormente expuestos. **SEGUNDO:** DECLARA regular y válido en cuanto a la forma, el presente Recurso Contencioso Administrativo, incoado por los señores [redacted] ALBERTY RODRIGUEZ, EDUARDO CONCEPCIÓN, [redacted]ÍA PICHARDO, ROMAN HARRY JÁQUEZ CANELA, YENDY BIDO y [redacted], en fecha 15 del mes de junio del año 2021, en contra del MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC) y MANTENIMIENTO VIAL, por cumplir con los requisitos legales previstos para la materia. **TERCERO:** RECHAZA en cuanto al fondo el presente Recurso Contencioso Administrativo conforme a los motivos expuestos. **CUARTO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, señores [redacted], RAMÓN

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

UBALDO [redacted], EDUARDO CONCEPCIÓN, [redacted] ÍA PICHARDO, ROMAN HARRY [redacted], YENDY BIDO y [redacted]; a la parte recurrida MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC) y MANTENIMIENTO VIAL, 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 el siguiente medio: "**Único medio:** Falta de valoración y desnaturalización de las pruebas".

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

7. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación recurso.

V. Incidentes

8. En su memorial de defensa el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), solicitó: a) que se declare la inadmisibilidad del recurso de casación por no cumplir las exigencias del artículo 16 de la Ley núm. 2-23, ya que no establece los agravios que supuestamente le ocasiona la sentencia recurrida; b) que se declare la inadmisibilidad por la inexistencia de

un interés casacional establecido en los tres (03) casos del artículo 10 numeral 3, incisos a, b y c de la Ley núm. 2-32; c) que se declare la inadmisibilidad por no cumplir con las disposiciones del artículo 12 de la Ley núm. 2-23.

9. A la parte recurrente le fue notificado el referido memorial de defensa mediante el acto núm. 202-2024 de fecha 23 de febrero de 2024, quien depositó escrito justificativo contestando las pretensiones de la parte recurrida en fecha 28 de febrero de 2024, solicitando que sean rechazadas las conclusiones incidentales.

10. Como los anteriores pedimentos tienen por finalidad eludir el examen de fondo del recurso, procede examinarlos con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

a) En cuanto a la improcedencia del recurso de casación por incumplimiento de las formalidades previstas en el artículo 16 de la Ley núm. 2-23 sobre procedimiento de casación

11. En su memorial de defensa el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) solicitó que fuera declarado inadmisible el presente recurso de casación al no establecer los agravios que supuestamente le ocasiona la sentencia recurrida.

12. El artículo 16 de la Ley núm. 2-23 dispone que *el recurso de casación, en todas las materias regidas por esta ley, se interpondrá mediante un memorial de casación debidamente motivado, suscrito por abogado y depositado dentro del plazo para*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

recurrir, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, en el que se mencionen las normas jurídicas infringidas o erróneamente aplicadas, con la exposición concreta, clara y concisa de los fundamentos de la casación y las conclusiones presentadas.

13. El artículo 17 de la Ley núm. 2-23 establece que *los medios nuevos no son admisibles ante la Corte de Casación, pero pueden invocarse por primera vez, salvo disposición legal contraria: 1) los medios de puro derecho; 2) los medios nacidos de la sentencia impugnada; 3) los medios que invoquen cuestiones constitucionales.*

14. Del análisis del incidente propuesto se advierte que la parte recurrida en casación solicita la inadmisión del recurso porque los medios que lo fundamentan son imponderables, porque su desarrollo es incorrecto en términos jurídicos para provocar la casación de la sentencia impugnada.

15. En ese tenor, es menester recordar que los vicios relacionados con los medios del recurso de casación podrían provocar su inadmisión, pero esa situación nunca implicará que se declare la inadmisión del recurso ya que la decisión sobre la corrección o no de un medio de casación es un examen que traspasa el umbral de los medios de inadmisión de un acto procesal como el recurso de casación, cuya naturaleza es la de no abordar el fondo de la cuestión, el cual se involucra de manera evidente cuando se sostiene que un medio de casación no tiene entidad (validez). Por eso, los vicios esgrimidos contra los medios de casación propuestos se abordarán cuando sean decididos

de manera aislada e individual, por lo que, si son inadmisibles, se pronunciará en ese momento preciso.

b) En cuanto a la solicitud de improcedencia del recurso de casación por incumplimiento de las formalidades previstas en el artículo 12 de la Ley núm. 2-23 sobre procedimiento de casación

16. La parte recurrida Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), en su memorial de defensa planteó que fuera declarado inadmisible el presente recurso de casación por no cumplir con las disposiciones exigidas por el artículo 12 de la Ley núm. 2-23.

17. De acuerdo con lo establecido en la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación … *Artículo 12.- Causas de casación. El recurso de casación solo podrá fundarse en la existencia de una infracción o errónea aplicación de la norma jurídica, sea en el fondo o en la forma. Párrafo.- No constituye una causa de casación los errores de derecho que no incidan en la solución del litigio ni determinen la parte dispositiva de la sentencia, los cuales serán descartados por la Corte con solo establecer su irrelevancia en la adopción de la decisión.*

18. A partir de un análisis del incidente invocado por la recurrida en su memorial de defensa, se infiere su fundamentación en la ambigüedad o falta de desarrollo de los medios contenidos en el presente recurso de casación, lo cual, en caso de verificarse provocaría la inadmisión de los medios y no del recurso ya que el análisis de los medios para determinar su procedencia o no

supera el umbral de la inadmisión del recurso, adentrándose en aspectos sustantivos del propio recurso de casación que se examina.

19. En ese sentido, procede el rechazo del incidente examinado, dejando por sentado que la improcedencia o inadmisión de los medios debido a su falta de desarrollo (ambigüedad) será determinada a propósito de su examen individualizado. Por lo que, en caso de existir la referida ambigüedad, se procederá a su sanción en ese mismo momento, motivos por los que procede al examen de los medios de casación que sustentan el recurso.

c) *En cuanto a la falta de interés casacional*

20. Como se ha indicado anteriormente, la parte recurrida ha solicitado que se declare la inadmisibilidad del recurso de casación fundamentado en que la recurrente ha omitido establecer o acreditar los elementos que componen el interés casacional respecto del presente recurso.

21. A partir de lo anteriormente expuesto, 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*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

coherente de la administración de justicia o la necesidad de uniformar posiciones encontradas entre los diferentes tribunales del sistema[1].

22. En ese tenor, el artículo 10 de la Ley núm. 2-23 sobre recurso de casación 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*

[1] Ley 2-23, sobre Recurso de Casación, del 17 de enero 2023, considerando sexto.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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.

23. El interés casacional como institución procesal tiene 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, que son las 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 contexto 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 donde provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal, conforme resulta del artículo 12 de la citada ley.

24. De conformidad con la Ley núm. 2-23, el recurso de casación se concibe como una vía de derecho que plantea una regulación con eje de optimización

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

en 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.

25. La naturaleza y esencia del interés casacional en su examen de validación 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.

26. 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, tal como ocurre en el caso de la especie, pues el recurso de casación fue interpuesto en fecha 13 de febrero de 2024.

27. 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, los mismos 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.

28. La inadmisibilidad de algunos medios del recurso de casación o de todos por falta de interés casacional no provoca la inadmisión del recurso, 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. Todo sobre la base de que se abordó si el medio de casación sometido está bien o mal fundado en derecho.

En cuanto a los medios de casación por violación a reglas que generan 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)

29. 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, a la falta o errores de motivación, etc.

30. 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 se puede predicar que haya forjado doctrina capaz de unificarse mediante la vía de la casación[2]. A eso se debe que a las decisiones que tengan de 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.

31. 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

[2] Es bien conocido el cambio de paradigma incorporado por la Ley 2-23 en lo que se refiere a que la función principal de la casación es la unificación de la doctrina jurisprudencial. De ahí que la figura del interés casacional es la de garantizar únicamente la presencia de procesos en que dicha función se verifique.

tiene que ver con el conocimiento y decisión de los asuntos sometidos a su consideración.

32. 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. 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 decido respecto de este tipo de vicio hará doctrina para unificar los criterios dispares que hayan podido adoptados por los tribunales inferiores, por lo que aplicarán aquí las disposiciones respecto del interés casacional contenidas en la ley 2-23, sobre recurso de casación.

33. En concreto, tras la lectura del memorial de casación de la parte recurrente [redacted], Román Harry [redacted], Yendy Bidó, [redacted]. en su único medio de

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

casación propuesto se advierte que proponen alegatos fundados en una *desnaturalización de las pruebas,* vicios que acceden dentro de las normas requeridas para el dictado de la decisión y, por consiguiente, no resulta indispensable una justificación pormenorizada de los recurrentes dado que, envuelve un interés casacional presunto. En consecuencia, *se procede al examen del medio de casació*n *mencionado, que envuelve el interés casacional presunto.*

34. Para fundamentar su único medio de casación la parte recurrente alega en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en falta de valoración y desnaturalización de las pruebas al momento de estatuir, puesto que estableció que en los documentos no había prueba alguna que demostrara la conexión laboral existente entre los recurrentes y los ahora recurridos; que es importante denotar que en la instancia introductiva de fecha 15 de junio de 2021 una de las motivaciones del recurso fue la falta del cumplimiento al debido proceso por actuar los ahora recurridos de manera irregular con la desvinculación de los servidores públicos de forma verbal y sin emitir y entregar el acto que los calificara como empleados de la citada institución, no obstante el tribunal *a quo* fundamentó su decisión sin haber sido entregado ningún acto por la parte recurrida lo cual mantiene la violación al debido proceso y la garantía de los derechos fundamentales de los recurrente, puesto que fueron separados sin emitir ninguna certificación laboral ni motivación

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

por la cual eran desvinculados los recurrentes, en violación de las Leyes núms. 41-08 de Función Pública y 107-13 en su artículo 6 numeral 2.

35. Continúa alegando la parte recurrente, que la falta de valoración de las pruebas aportadas desprende de que los documentos depositados mediante inventario están las certificaciones del Banco de Reservas donde certifica que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial, fue quien abrió las cuentas de nóminas de los hoy recurrentes, si bien es cierto que no todas especifican si cumplen como referencia para la vinculación laboral que tiene los servidores con el alusivo ministerio; de igual manera se consignó a través de la glosa procesal las fotografías de los servidores en pleno campo de trabajo, elementos estos que prueban la conexión con los ahora recurridos.

36. En sus planteamientos refiere también que el tribunal *a quo* incurrió en desnaturalización de las pruebas, puesto que no otorgó el debido sentido a las certificaciones cuando la Tesorería Nacional es el rector del sistema de tesorería y que funciona bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda y una de sus tantas funciones es la administración de las cuentas y los pagos que se ordenen dentro del marco de la Ley núm. 567-05, por lo que ejecuta los pago originados por obligaciones contraídas por el gobierno central, así como las transferencias que requieran los restantes organismos públicos que estén

ordenadas por autoridad competente, como es el caso de los ahora recurridos, que hacían los depósitos de pago de nómina de los recurrentes.

37. Alega además que es notoria la desnaturalización del tribunal *a quo* de las pruebas aportadas, puesto que ha efectuado una reconstrucción de los hechos a expensas de las pruebas, no dando el carácter probatorio que ameritan las documentaciones aportadas, que claramente establecen una relación laboral entre los hoy recurrentes con el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial.

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

"IX. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS…9.1 Sobre la categoría del servidor. 20. Para decidir sobre la solicitud de indemnización y derechos adquiridos aquí requeridos, corresponde al Tribunal determinar la categoría de servidor público a la que pertenecieron los señores [redacted], EDUARDO CONCEPCIÓN, [redacted]ÍA PICHARDO, [redacted], YENDY BIDO y [redacted], para de esa manera estatuir si respecto a la naturaleza de la categoría determinada, al emitirse los actos administrativos contentivos de sus desvinculaciones la Administración incurrió en una inobservancia de los procesos establecidos para la separación del cargo, de forma que pueda establecerse su procedencia y la de las demás solicitudes que de esta se desprenden. 21. Que, para establecer la veracidad del hecho, es imprescindible el aporte de las pruebas documentales o elementos justificativos que contengan si ciertamente era un trabajo subordinado, que fueron incorporados y registrados ante las autoridades competentes, si

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

firmaron algún contrato de trabajo, para con esto demostrar en este escenario que en algún momento prestó servicios a favor del MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC) y MANTENIMIENTO VIAL. 22. Dicho todo lo anterior, este Tribunal es de criterio que los señores [redacted], EDUARDO CONCEPCIÓN, [redacted]ÍA PICHARDO, [redacted], YENDY BIDO y [redacted], no han puesto a esta Sala en las condiciones de emitir una decisión favorable a sus pretensiones, y el simple de hecho de alegar que laboraban para el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC) y MANTENIMIENTO VIAL no se erige como aval probatorio ante la controversia de dicho vínculo laboral. 23. En efecto, por lo anteriormente expuesto, este Tribunal entiende procedente rechazar el presente Recurso Contencioso Administrativo, interpuesto por los señores [redacted], EDUARDO CONCEPCIÓN, [redacted]ÍA PICHARDO, [redacted], YENDY BIDO y [redacted], por no haber demostrado el vínculo laboral con el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC) y MANTENIMIENTO VIAL, y una vez rechazado no ha lugar a ponderar los demás pedimentos, como accesorio a lo principal, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente sentencia". (sic)

39. En lo que concierne a la contestación que nos ocupa es preciso destacar que ha sido juzgado de manera pacífica que la desnaturalización de los hechos y documentos de la causa es definida como el desconocimiento por los jueces del fondo de su sentido claro y preciso, privándolos del alcance inherente a su propia naturaleza; que ha sido juzgado en reiteradas ocasiones

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

por esta Suprema Corte de Justicia que, como corte de casación, tiene la facultad excepcional de observar si los jueces apoderados del fondo del litigio han dotado a los hechos y documentos aportados al debate de su verdadero sentido y alcance y si las situaciones constatadas, son contrarias o no a las plasmadas en la documentación depositada[3].

40. En el contexto procesal expuesto la parte recurrente afirma que el tribunal *a quo* no ponderó que los documentos sometidos al contradictorio eran suficientes para edificar a los jueces sobre la existencia del vínculo laboral entre los servidores públicos y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

41. Para una mejor compresión del caso que se analiza procede que esta corte se refiera a los hechos suscitados ante la jurisdicción de fondo que refieren el fallo atacado. En tal sentido, del examen de la sentencia impugnada se advierte que en ocasión del recurso contencioso administrativo sobre reclamo de prestaciones sociales, los actuales recurrentes proporcionaron al tribunal *a quo* diversos documentos, entre los que figuraban comprobantes de pagos y descuentos de la Tesorería Nacional, certificaciones de cuentas de nóminas emitidas por el Banco de Reservas, reportes de movimientos de cuentas

[3] SCJ, Primera Sala. Sent. núm. 332 del 6 de mayo de 2015. B. J. Inédito.

bancarias emitidos por el Banco de Reservas y fotografías de labores para el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

42. No obstante, de la lectura del fallo objetado se advierte el Tribunal Superior Administrativo decidió rechazar la acción sometida a su escrutinio aludiendo un desempeño insuficiente por parte de los recurrentes en el intento de probar el vínculo de trabajo, la condición de empleados o cargos desempeñados que los relacionaba con el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial.

43. No resulta ocioso indicar que toda fijación de los hechos e 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, implica beneficio del servidor público en cuestión (principio *in dubio pro servidor*), lo que conlleva que, en los casos de duda o conflicto de normas, la protección de la prerrogativas del empleado 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, que deriva de un acto mixto, conformado por una parte estatutaria preexistente y otra parte consistente en un acto administrativo unilateral.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

44. En consecuencia, del citado principio de favorabilidad para el titular del derecho fundamental involucrado se deriva que, por un lado, corresponde a la administración pública que alegue o pretenda liberarse de obligaciones laborales acreditadas, tal y como sucede en este caso debido a la prueba depositada que se menciona más arriba, demostrar el hecho liberatoria que alega, lo que no ha sucedido en la especie, todo de conformidad también con la parte final del artículo 1315 del Código Civil (de aplicación supletoria en esta materia). En otro caso, para la labor jurisdiccional el citado principio de favorabilidad también conlleva la aplicación del principio *favor probationes*, según el cual en casos de objetivas dudas y especialmente de dificultades probatorias habrá que acudir a un criterio amplio en favor de la producción, admisión y eficacia de las pruebas, más aún cuando se toma en consideración que los hechos llamados a constituirse en objeto de ellas normalmente se encuentran documentadas por la administración, extremo que autoriza a esperar de las partes una activa colaboración en su dilucidación y a valorar su comportamiento omisivo en tal contexto como prueba en contra.

45. En esas atenciones, resulta oportuno señalar que, contrario al sistema probatorio tradicional consistente en reglas fijas de prueba, el sistema de la carga dinámica se aplica de manera excepcional y su utilización no exime al accionante de poner a disposición del tribunal el material de hecho sobre el cual funda sus pretensiones. En efecto dicho sistema excepcional de la carga

probatoria debe aplicar para los supuestos procesales en los que la regla general de carga probatoria no propicie la búsqueda de la verdad material. Que al trasladar la tesis esgrimida y aplicarla al área de la función pública se obtiene que, por aplicación del sistema de la carga dinámica de la prueba, la administración se encuentra en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos en torno a la existencia de la relación laboral con el servidor público o cualquier otro aspecto que de ella se establezca.

46. Dicho lo anterior conviene que esta sala acuda a los presupuestos legales que servirían de orientación para determinar la condición de servidor que define la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública en el numeral 4) de su artículo 4, que al respecto establece que es servidor público la *persona que ejerce **un cargo permanente de la función pública, designado por autoridad competente**;* que además, ha sido un criterio ampliamente difundido por este tribunal que *tras la promulgación de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, todo ingreso*[4] *de un servidor público debe realizarse de conformidad con las disposiciones del artículo 32 y siguientes de la citada ley. Consecuentemente, todo empleado temporal,*

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

contratado o nombrado debe figurar en una de las categorías que describe el artículo 18[5] *de la referida ley*[6].

47. Es decir que el vínculo jurídico entre los servidores públicos y los entes del Estado es de naturaleza estatutaria y se encuentra regulado por un sistema de normas en colaboración con el reglamento de aplicación, instrumentos que deben consagrar los requisitos para acceder a las funciones públicas, al empleo u oficio conferido, régimen este que incluso regula los efectos jurídicos de la terminación de su vínculo de trabajo, tal y como se prescribe en el artículo 143 de la Constitución dominicana, al establecer que: *La ley determinará el régimen estatutario requerido para la profesionalización de las diferentes instituciones de la Administración Pública*.

48. Con la cual, un indicio de que una persona ha sido incorporado al empleo público es, por un lado, que el oficio desempeñado se corresponda con una de las categorías de estatuto de función pública con arreglo a las disposiciones legales que regulan las relaciones de trabajo y establecen la naturaleza de cada una de ellas y por otro, que en efecto estas funciones se ejerzan en el ámbito de la administración pública.

[5] Conforme con el artículo 18 de Ley de Función Pública: *Por la naturaleza de su relación de empleo, los servidores públicos al servicio de los órganos y entidades de la administración pública, se clasifican en: 1. Funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción; 2. Funcionarios o servidores públicos de carrera; 3. Funcionarios o servidores públicos de estatuto simplificado; 4. Empleados temporales.*
[6] S.C.J., Tercera Sala. Sentencia núm. SCJ-TS-22-0721 del 29 de julio de 2022.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

49. Para el caso en cuestión, es importante retener como presupuesto procesal relevante que durante la instrucción de la causa ante los jueces del fondo el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) en modo alguno refirió que los recurrentes no prestaban servicios o ejercían un cargo o función en dicho órgano —no reposa depósito de escrito de defensa ante el recurso contencioso administrativo— es decir, que la calidad de servidores públicos de los recurrentes no fue un punto controvertido por la institución a quien se le exigía el pago de prestaciones e indemnizaciones laborales.

50. En la especie, esta jurisdicción ha podido comprobar que en el presente caso el punto neurálgico a determinar consistió en la existencia de una relación laboral-estatutaria, para así acreditar los valores que por concepto de prestaciones económicas reclamaron los recurrentes. En esas coordenadas es correcto inferir que, para llegar a la conclusión de que las piezas sometidas al debate no revelaban la existencia de relación laboral, sin duda alguna los jueces del fondo incurrieron en el vicio denunciado pues no valoraron en su justa dimensión el contenido que reportaban tanto los documentos expedidos por el Banco de Reservas, los movimientos de cuentas bancarias y los comprobantes de pagos expedidos por la Tesorería Nacional , suficientes para crear una presunción *iuris tantum* a favor de los accionantes y edificar al tribunal en el sentido de que los recurrentes prestaban servicios de obras (jornalero, capataz, obrero) para el referido órgano y recibían una

remuneración mensual equivalente a las funciones del cargo que desempeñaban.

51. Así las cosas, resulta claro que los documentos aportados por los accionantes merecían entera credibilidad con el propósito de acreditar "prima facie" la existencia de una relación jurídica de función pública entre el Estado y sus funcionarios que se encontraba revestida de todos los deberes y prerrogativas constitucionales y legales, máxime cuando con la presunción creada la administración se convertía en un ente activo del proceso y se desplazaba hacia ella el suministro de elementos probatorios que destruyeran el indicio de que efectivamente los recurrentes ostentaban la condición de empleados públicos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), lo cual no ocurrió en la especie analizada.

52. En esa directriz, el análisis de la decisión objeto de casación evidencia, tal y como aduce la parte recurrente, que el tribunal *a quo* incurrió en una inexactitud material al descartar que se encontraba frente a documentación que indicaba la existencia de un vínculo de función pública entre los recurrentes, bajo la suposición de que ella no contenía información idónea que le permitiera establecer que estos prestaron servicios a favor de la institución ahora recurrida y establecer el vínculo laboral; soslayando a la vez el principio flexibilizador en cuanto a la estimación de la prueba producida en juicio de

manera regular; con lo cual en la sentencia se advierten los vicios denunciados.

53. En definitiva, partiendo de las motivaciones anteriores y en vista de las irregularidades en ellas advertidas, esta Tercera Sala procederá a casar con envío la sentencia impugnada en casación y dada la naturaleza de la decisión asumida por esta corte de casación no procede ponderar los demás argumentos planteados por la parte recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente todos los aspectos presentados por las partes.

54. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 párrafo V de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación *cuando la sentencia es casada, el asunto será enviado ante otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada, o ante otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción.*

55. A tenor de las disposiciones del numeral 2 del artículo 55 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación *procede compensar las costas del procedimiento cuando una sentencia fuere casada por falta de base legal, falta o insuficiencia de motivos, desnaturalización de los hechos y documentos, o por cualquiera otra violación de las reglas procesales cuyo cumplimiento esté a cargo de los jueces.*

VI. Decisión

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00297
Solicitud núm.: 4150971
Recurrente: [redacted] y compartes
Recurrido: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Mantenimiento Vial
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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: CASA la sentencia núm. 0030-1643-2024-SSEN-00016 de fecha 19 de enero de 2024 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, 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.