REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02091
Sol. Núm.: 3182943
Recurrente: Contraloría General de la Repùblica Dominicana
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-26-00556

[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 *laboral, tierras, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, presidente, Anselmo Alejandro Bello F, Rafael Vásquez Goico, Francisco Antonio Ortega Polanco y [redacted], jueces miembros, asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **31 de marzo de 2026**, año 183° de la Independencia y año 163° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la Contraloría General de la República Dominicana contra la sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-00529 de fecha 5 de septiembre de 2022 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02091
Sol. Núm.: 3182943
Recurrente: Contraloría General de la Repùblica Dominicana
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 7 de octubre de 2022 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. [redacted] y Camila Consoró Peña, actuando como abogados constituidos de la Contraloría General de la República Dominicana, representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por [redacted] mediante memorial depositado en fecha 1 de noviembre de 2022 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted] y [redacted].

3. Mediante dictamen de fecha 2 de febrero de 2026 suscrito por la Lcda. Fadula [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

4. El recurso que nos ocupa fue depositado 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 dictamen del ministerio público y de celebración de audiencias, si todavía no se ha requerido dictamen ni se ha convocado*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02091
Sol. Núm.: 3182943
Recurrente: Contraloría General de la Repùblica Dominicana
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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

5. Que mediante acción de personal de fecha 24 de agosto de 2017 la Oficina Nacional de Administración Personal (ONAP) de la Presidencia de la República emitió la aprobación de [redacted] a la Carrera Administrativa, el cual se desempeñaba como auditor I en la Contraloría General de la República Domincana con un aumento de sueldo de RD$35,000.00 a RD$45,000.00.

6. Luego en fecha 27 de septiembre de 2018, a través de una nueva acción de personal fue recalificado al cargo de Auditor II asignándole un nuevo salario mensual de RD$55,000.00.

7. No obstante, en fecha 29 de febrero de 2020 la referida institución emitió una acción de personal mediante la cual dispuso un cambio de cargo retornándolo a su antigua posición con una reducción salarial de 45,000.00.

8. En desacuerdo con la decisión, dicho señor interpuso un recurso de reconsideración que fue rechazado por la resolución núm. 23-2020, de fecha 6 de noviembre 2020; no conforme interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02091
Sol. Núm.: 3182943
Recurrente: Contraloría General de la Repùblica Dominicana
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Administrativo, la sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-00529 de fecha 5 de septiembre de 2022 objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo, incoado en fecha 28 de diciembre de 2020, por el señor [redacted], en contra de la Acción de Personal de fecha 29 de octubre de 2020, y la Resolución de Recurso Reconsideración núm. 23-2020, de fecha 11 de noviembre 2020, ambos emitidos por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, por haber sido incoado de conformidad con las disposiciones que rigen la materia. **SEGUNDO:** ACOGE en cuanto al fondo el referido recurso contencioso administrativo, y, en consecuencia, REVOCA la indicada Acción de Personal de fecha 29 de octubre de 2020, y la Resolución de Recurso Reconsideración núm. 23-2020, de fecha 11 de noviembre 2020, ambos emitidos por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, y ORDENA a la recurrida restituir salario que ostentaba el recurrente ascendente a la suma de RD$55,000.00 mensuales o el salario designado para la posición que en la actualidad desempeña, desde la fecha de la devolución del recurrente al puesto de carrera, así como su reintegro al puesto que desempeñaba o uno afín al mismo. **TERCERO** CONDENA a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA al pago de una indemnización ascendente a RD$240,000.00, como justa reparación por los daños y perjuicios causados al recurrente. **CUARTO:** DECLARA libre de costas el presente proceso. **QUINTO:** ORDENA, que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a todas las partes envueltas en el presente proceso, a los fines procedentes. **SEXTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02091
Sol. Núm.: 3182943
Recurrente: Contraloría General de la Repùblica Dominicana
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

III. Medio de casación

9. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "**Único medio:** Errónea interpretación de la ley y desnaturalización de los hechos de la causa y del derecho" (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

10. De conformidad con 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.

11. Para apuntalar el primer medio de casación, en el que la parte recurrente expone violaciones distintas en su configuración y solución, razón por la cual será examinado por aspectos para mantener la coherencia de la sentencia. En ese sentido, en un aspecto denuncia una errónea interpretación de la ley el cual se examina en primer orden por convenir a la solución del caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* inobservó que los puestos de confianza se basan en el propio imperio de la ley núm. 41-08 y en el

presente caso, al no haber participado el señor [redacted] participado en concursos internos en la institución para la obtención del referido cargo, sino que fue designado de manera directa, procedía que fuera devuelta a la posición que ostenta la titularidad de carrera administrativa, facultad que posee la administración pública todo de conformidad con lo establecido en los reglamentos núms. 524-09 y 251-2015, sobre ascensos dentro de la carrera administrativa. Que es función de los tribunales realizar una motivación apegada a la realidad de los hechos de la causa, sin alterar la misma e interpretando erróneamente una situación divorciada a lo planteado ante la jurisdicción del fondo.

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

"Sobre el estatus laboral de la recurrente 20. La Ley 41-08 del 25/01/2018, instituye varios tipos de relaciones laborales entre la Administración Pública y sus servidores, es así como el artículo 18 las categorizó como sigue: 1ro. Funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción; 2do. Funcionarios servidores públicos de carrera; 3ro. Funcionarios o servidores públicos de estatuto simplificado y 4to. Empleados temporales. 21. El artículo 23 de la Ley 41-08 sobre Función Pública establece: Es funcionario o servidor público de carrera administrativa quien, habiendo concursado públicamente y superado las correspondientes pruebas e instrumentos de evaluación, de conformidad con la presente ley y sus reglamentos complementarios, ha sido nombrado para desempeñar un cargo de carácter permanente clasificado de carrera y con previsión presupuestaria. Párrafo. - Los funcionarios públicos

de carrera sólo perderán dicha condición en los casos que expresamente determina la presente ley, previo cumplimiento del procedimiento administrativo correspondiente y formalizado mediante acto administrativo. El cese contrario a derecho se saldará con la reposición del servidor público de carrera en el cargo que venía desempeñando, y el abono de los salarios dejados de percibir. La Secretaría de Estado de Administración Pública deberá instar al órgano correspondiente el procedimiento que permita deslindarlasresponsabilidades por la comisión de dicho cese. 22. En la especie, tomando en cuenta que del documento denominado "Certificado de aprobación del proceso de Incorporación a la Carrera Administrativa", emitido en fecha 24 de agosto de 2017, por la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) de la Presidencia de la República, así como los actos de Acciones de Personal que constan en el expediente, el señor [redacted], ostenta la calidad de empleado de carrera, por lo que el tribunal procederá analizar y aplicar las disposiciones de ley de función pública, reconociéndolo como empleado perteneciente a la carrera administrativa. 23. El Tribunal Constitucional Dominicano8 ha expresado que: Las reglas del debido proceso, conforme lo establece el artículo 69, literal 10, del texto constitucional, deben ser aplicadas en los ámbitos judicial y administrativo en sentido amplio, de ahí que, como hemos precisado precedentemente, era pertinente cumplir con este elevado principio que se propone alcanzar la materialización de la justicia a través de la adecuada defensa de toda persona con interés en un determinado proceso. (…). En este orden de ideas, conviene precisar que cuando nuestro constituyente decidió incorporar la tutela judicial como garantía del debido proceso, aplicable en todas las esferas, lo hizo bajo el convencimiento de que el Estado contraería un mayor compromiso para orientar toda actuación, incluyendo las propias, al cumplimiento de pautas que impidan cualquier tipo de decisión arbitraria. (…) 24. El debido proceso ha sido definido por la Corte Constitucional Colombiana9 , así como "la jurisprudencia constitucional, como el conjunto

de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo. Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos". 25. De lo anterior se desprende que las garantías mínimas como instrumento de eficacia de la Tutela Judicial Efectiva y el debido proceso son imponibles no sólo para los particulares, sino que además de a éstos, todos los órganos de la Administración Pública se encuentran conminados a que su actuación se realice ceñida a cada una de las garantías esbozadas en el artículo 69 de la Constitución Política Dominicana. 26. La Constitución de la República, en su artículo 142, define la Función Pública, como 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. Y en su artículo 145, establece que la separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de la Función Pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley. 27. La resolución sobre la cual el tribunal procederá a realizar el debido control de legalidad y garantías del señor [redacted] consiste en la resolución de recurso de reconsideración núm. 23-2020, emitida en fecha 11 de noviembre de 2020, por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA, la cual rechazó el recurso de reconsideración del recurrente, fundamentada en los motivos siguientes: Repuesta de esta Contraloría General de la República: (…) Con relación a los planteamientos por el recurrente, es oportuno señalar que al tenor del principio No. 5 de la ley 41-08 de Función Pública establece lo siguiente Flexibilidad

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02091
Sol. Núm.: 3182943
Recurrente: Contraloría General de la Repùblica Dominicana
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Organizacional: Potestad reconocida del Estado empleador de variar las condiciones de trabajo por interés institucional, así como el artículo 49 de la ley de función pública; Haciendo un análisis de este postulado legal, no expresa ningún tipo de limitación a la remoción de un empleado a su cargo de incorporación, muy por el contrario, esta disposición está sustentada en la ley 41-08 de Función Pública, los reglamentos 523-09, 525-09 y el 251-15 de reclutamiento de austeridad con los principios fundamentales de estabilidad en los cargos de carrera y la flexibilidad organizacional que debe primar. Por lo que es de opinión de la Contraloría General de la República que al realizar la remoción del referido empleado a su puesto de incorporación a la carrera administrativa, no se le ha violado disposición legal alguna, sino que ha hecho uso estricto del mandato legal contenido en la ley 41-08 de Función Pública y el principio de flexibilidad contenidos. (…) 28. El principal punto de fricción en la especie es determinar si se cumplió el debido procedimiento al disponer la remoción del servidor de carrera al antiguo puesto que ostentaba cuando fue incorporada a la carrera administrativa en el año 2007, resultando en una disminución sustancial del salario del recurrente, lo que lo motiva a alegar que le fueron violentados sus derechos fundamentales, sosteniendo la recurrida que no se le violentaron sus derechos ni fue degradada y que el retorno de su antiguo salario responde a la titularidad de su antiguo cargo y la escala salarial establecida por el Ministerio de Administración Pública de conformidad con el puesto en el cual desempeña sus labores. 29. En ese sentido, es menester indicar que el artículo 59 de la Ley núm. 41-08 dispone: En adición a los derechos generales de losservidores públicos,son derechos especiales de losfuncionarios de carrera, los siguientes: 1. A la titularidad de un cargo permanente de la administración pública clasificado como de carrera; 2. De estabilidad en la carrera administrativa bajo las condiciones previstas por la presente ley; 3. Ser restituido en su cargo cuando su cese resulte contrario a las causas consignadas expresamente en la presente ley y recibir los salarios dejados de percibir entre la fecha de la desvinculación y la

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02091
Sol. Núm.: 3182943
Recurrente: Contraloría General de la Repùblica Dominicana
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

fecha de la reposición, sin perjuicio de las indemnizaciones que la jurisdicción contencioso administrativa pueda considerar. Es decisión del empleado aceptar la restitución en el mismo destino, en caso de no aceptarla la institución deberá reubicarlo en otro destino; (…) 30. En efecto, siendo el recurrente un empleado de carrera, es evidente que la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, con su actuación contravino el espíritu del artículo 145 de la Constitución de la Republica y el artículo 23 de la Ley núm. 41- 08, quedando expuesto que el proceso de cambio del hoy recurrente no se realizó dentro del marco del debido proceso, toda vez, que la parte recurrida obvió el procedimiento establecido en la ley que rige la materia para llevar a cabo el cambio de cargo de un servidor público de la carrera administrativa; por lo que, atendiendo a las disposiciones consagradas en nuestra constitución respecto a las garantías mínimas del proceso, la recurrente en la especie, es merecedora de los beneficios consagrados en citado artículo 59 de la Ley núm. 41-08. 31. Al respecto, nuestro tribunal Constitucional ha establecido que "la degradación laboral consiste en colocar en una posición inferior a una persona que ostenta un grado superior en una institución o empresa en la que se desempeña como empleado; ésta atenta contra el respeto a la dignidad humana (que es una función esencial en la que se fundamenta nuestra norma suprema y el Estado social y democrático de derecho en República Dominicana), más que la separación misma del servidor o empleado"10. 32. En ese mismo orden, el Tribunal Constitucional mediante el precedente contenido en la Sentencia TC/0226/14, estableció que "para que un acto administrativo pueda dejar de tener los efectos que por su naturaleza le acompañan, debe ser expulsado del ordenamiento jurídico en las formas y por las razones constitucionales y legales permitidas, por ejemplo, siendo "revocado por la administración en cuestión o declarado nulo por la jurisdicción contenciosaadministrativa". Cuando se trata de actos administrativos que afectan derechos o son degravamen para el administrado, los mismos pueden, en principio, ser revocados directamente

por la Administración Pública que los dicto, con la emisión de un nuevo acto de revocación, siempre que dicha revocación no vaya en detrimento del interés público o contraríe el ordenamiento jurídico. Sin embargo, cuando se trata de actos administrativos que son favorables al administrado, actos declarativos actos que reconocen u otorgan derechos, el principio es la irrevocabilidad de los mismos. Esto en razón de que, como hemos señalado, los actos que crean derechos colocan al administrado en una situación de seguridad jurídica que le permite realizar actos en base al acto otorgado por la administración". 33. En definitiva, la Acción del Personal, emitida en fecha 29 de octubre de 2020, por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, a través de la cual cambió del cargo de Auditor II a Auditor al señor [redacted], a la vez que le disminuye el sueldo de RD$55,000.00 a RD$45,000.00, además de que resulta violatoria del debido proceso con respecto a los empleados de carrera y en relación a los actos favorables, también vulnera el derecho a la dignidad humana del recurrente, que es "sagrada, innata e inviolable", de conformidad con el artículo 38 de la Constitución y que es responsabilidad de todos los poderes públicos, respetarla y protegerla, motivos por los cuales revocar la Acción de Personal de fecha 29 de octubre de 2020, y la Resolución Recurso Reconsideración núm. 23-2020, de fecha 11 de noviembre 2020, ambos emitidos por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, y ordenar a la parte recurrida reponer al recurrente cargo de Auditor II o a uno cargo a similar, con el salario correspondiente"(sic).

13. El punto neurálgico de la controversia ante los jueces del fondo se fundamentó en determinar si procedía la revocación de la Acción de Personal de fecha 29 de octubre de 2020 y la Resolución sobre Recurso Reconsideración núm. 23-2020, de fecha 11 de noviembre 2020, ambos emitidos por la

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02091
Sol. Núm.: 3182943
Recurrente: Contraloría General de la Repùblica Dominicana
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Contraloría General de la República Dominicana. Por vía de consecuencia, el reponer al recurrente cargo de Auditor II, con el salario correspondiente.

14. Ante la denuncia fundamentada en una alegada errónea interpretación y aplicación de la ley presentada por la parte recurrente, es menester reiterar lo previsto en el artículo 142 de la Constitución que proclama 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.

15. Lo anterior significa que, para la administración prestar servicios públicos con eficiencia, el régimen de función pública debe respetar el mérito en lo que concierne a la forma de ingreso y ascenso de los funcionarios públicos, para lo cual utilizará el instrumento de la correcta evaluación de sus capacidades, así como para determinar eñ grado de profesionalización que ostentan para ocupar las posiciones de que se trate.

16. Un sistema de función pública que actúe de espaldas al mérito y la profesionalización de sus empleados está destinado a sacrificar los principios de la administración pública relativos a la eficacia, objetividad e igualdad previstos de manera expresa por el artículo 138 de la Constitución.

17. En el contexto del caso que nos ocupa, resulta imperioso remitirnos a contenido de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, que en su artículo 3

señala que: *El ejercicio de la función pública estará regido por un conjunto ordenado y sistemático de principios fundamentales que constituyen la esencia de su estatuto jurídico, a saber: 1. Mérito personal: Tanto el ingreso a la función pública de carrera como su ascenso dentro de ésta debe basarse en el mérito personal del ciudadano, demostrado en concursos internos y externos, la evaluación de su desempeño y otros instrumentos de calificación; 2) igualdad en el acceso a la función pública: Derecho universal de acceder a los cargos y las oportunidades de la función pública sin otro criterio que el mérito personal...; y 5) Flexibilidad organizacional: potestad reconocida del Estado empleador de variar las condiciones de trabajo por el interés institucional.*

18. Además, el artículo 22 de la indicada norma legal[1], dispone que *los funcionarios públicos de carrera que sean nombrados en cargos de alto nivel o de confianza volverán a su cargo de origen cuando sean removidos. Asimismo, el tiempo desempeñado en cargos de alto nivel o de confianza se computará a los fines de su antigüedad en la carrera administrativa.* Asimismo, el artículo 23 de la precitada ley, establece que *es funcionario o servidor público de carrera administrativa quien, habiendo concursado públicamente y superado las correspondientes pruebas e instrumentos de evaluación, de conformidad con la presente ley y sus reglamentos complementarios, ha sido nombrado para desempeñar un cargo de carácter permanente clasificado de carrera y con previsión presupuestaria.*

[1] Para los casos como estos citamos este texto aunque no aplica exactamente a la especie, pero que puede ser interpretado por analogía al caso que nos ocupa.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02091
Sol. Núm.: 3182943
Recurrente: Contraloría General de la Repùblica Dominicana
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

19. Entre las disposiciones contenidas en el reglamento de reclutamiento y selección de personal de la Administración Pública, núm. 524-09, el artículo 5, numeral 1), dice que *para el movimiento de un servidor público a un cargo que corresponde a un grupo ocupacional de un nivel superior al que ocupa…tiene que someterse a un concurso interno*.

20. Resulta pertinente señalar que el tribunal *a quo* acogió el recurso contencioso sometido a su análisis tras sostener que siendo el recurrente ante los jueces del fondo empleado de carrera, la Contralorea General de la Republica Dominicana contravino el espíritu del artículo 145 de la Constitución de la república y el artículo 23 de la Ley núm. 41-08, puesto que, para el cambio en cuestión no se realizó dentro del marco del debido proceso, pues obvió el procedimiento establecido en la ley que rige la materia para llevar a cabo el cambio de cargo de un servidor público de carrera administrativa y los actos favorables, por lo que vulneró la dignidad humana del recurrente.

21. Ha sido criterio de esta Tercera Sala que la suplencia o sustitución de motivos es una medida que procede cuando, a pesar de la existencia de una errónea o insuficiente motivación, se ha adoptado la decisión correcta, de modo que el tribunal pueda complementar o sustituir de oficio los motivos pertinentes para mantener la decisión adoptada en la sentencia

impugnada. Se trata de una técnica aceptada por la jurisprudencia y la doctrina dominicanas, la cual ha sido aplicada por la Suprema Corte de Justicia e incorporada por el Tribunal Constitucional en virtud del principio de supletoriedad previsto en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11 y en varias de sus decisiones.

22. En ese sentido esta Tercera Sala es de criterio y así lo ha sostenido que, cuando un funcionario de carrera administrativa se encuentra desempeñando un puesto de carrera de mayor jerarquía[2] sin haberse verificado ningún concurso o evaluación previa, dicha situación debe ser entendida como un acto contrario a los principios básicos relativos a una gestión eficiente de la administración pública antes mencionados (mérito, igualdad, así como la correcta evaluación de los servidores públicos), lo cual provocaría una ineficacia en la prestación de los servicios públicos en perjuicio de la ciudadanía. **Sin embargo, dicha situación no se adapta a la especie, ya que el asunto del cual fueron apoderados los jueces del fondo se trató de un movimiento de posición de un servidor público dentro de un mismo grupo ocupacional**, (Auditor I – Auditor II, puestos que pertenecen al grupo ocupacional IV Profesionales)[3] no involucrando un nivel superior con

[2] Esta es la especie que nos ocupa, ya que en los casos en los cuales un funcionario de carrera ocupe un cargo de confianza o de alto nivel, aplica el artículo 22 de la ley 41-08, el cual establece que dichos funcionarios de carrera volverán a su cargo de origen cuando sean removidos del cargo de alto nivel o de confianza.
[3] Resolucion núm. 02-2010.

respecto al puesto originalmente desempeñado, lo cual se encuentra exento de evaluación de desempeño y concurso previo para su realización según el texto normativo antes transcrito.

23. Adicionalmente, la especie tampoco se trata de que el cambio de posición operado a favor del señor [redacted] involucrara un cargo de confianza o de alto nivel que le permitiera a la administración hacerlo retornar en cualquier momento a su posición anterior en virtud del artículo 22 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

24. A raíz de lo anterior es menester precisar que la reclasificación de las labores de un servidor público constituye un proceso de análisis en ocasión del cambio en los requisitos, funciones y competencias laborales de una posición y que para llevarse a cabo la administración pública se limita a presentar una solicitud al Ministerio de Administración Pública, en la cual consigna los datos generales del empleado, cargo y sueldo que desempeña, sueldo propuesto y diferencia salarial, distinto a lo que ocurre en el ascenso y promoción, proceso para el cual es necesario cumplir con lo previsto en el artículo 49[4] de la Ley núm. 41-08 y sus normas complementarias. Que de los

[4] Artículo 49.- La promoción de los funcionarios públicos dentro de la carrera administrativa se fundamentará en el mérito personal, y podrá efectuar se mediante el avance del funcionario dentro de un mismo cargo o su ascenso a un cargo distinto o superior. La reglamentación complementaria de la presente ley establecerá y regulará los mecanismos y procedimientos de promoción correspondientes, garantizando su carácter objetivo imparcial.

hechos indicados por los jueces del fondo se pudo evidenciar que el actual recurrente fue designado como Auditor I en la Dirección de Auditoria de la Contraloría General, cargo en el que fue incorporado a la carrera administrativa en fecha 24 de agosto de 2017; que en fecha 27 de septiembre de 2018 la Contraloría General emitió la acción de personal recalificándole en el cargo de Auditor II con un salario mensual de RD$55,000.00 y posteriormente en fecha 29 de octubre de 2020 se realizó el cambio de cargo llevándolo nuevamente a su posición anterior como Auditor I devengando un sueldo de RD$45,000.00.

25. Es por todo lo anterior que el hecho de hacer retornar al hoy recurrido a su puesto de labores original luego de dos (2) años en la posición constituyó un acto vulnerador de sus derechos de índole laboral, debiendo concluirse que llevan razón los jueces de fondo respecto de revocar el acto administrativo y ordenar el pago de los salarios dejados de pagar sometido a su consideración, ello justificado sustituidos por esta Tercera Sala al tratarse de un movimiento dentro de un mismo grupo ocupacional, ya que dicho ascenso se encuentra exento de evaluación y de concurso previo para su realización, todo al tenor del reglamento de reclutamiento y selección de personal de la Administración Pública, núm. 524-09 en su artículo 5.1, por lo que procede el rechazo del medio de casación que se analiza.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02091
Sol. Núm.: 3182943
Recurrente: Contraloría General de la Repùblica Dominicana
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

26. En su segundo medio de casación denuncia también la parte recurrente que los jueces del fondo para determinar la demanda en daños y perjuicios el tribunal *a quo* desnaturalizó los hechos y realizó una errónea interpretación del derecho en la especie pues la administración pública no ocasión un daño indemnizable, lo que se evidencia en la falta de pruebas del supuesto descalabro que le fuera causado como consecuencia de la alegada incurrecta actuación de la administración al señor [redacted].

27. Continua sosteniendo que los jueces del fondo asimilaron que subsistiean condiciones de apreciar el supuesto daño ocasionado sin señalar las situaciones ni documentos que avalen y orienten sobre los parámetros a tomar en consideración de qué o cuales sostener la justa indemnización derivada de la actuación de la administración por lo que en virtud del principio actori incumbit probatio debió rechazar la indemnización solicitada, cosa que no hicieron por lo que la sentencia debe ser casada en ese sentido.

28. Para fundamentar su decisión de acoger la reclamación en responsabilidad patrimonial del Estado, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

" Sobre la solicitud de indemnización 34. De manera accesoria, la parte demandante ha solicitado que la parte demandada sea condenada al pago de RD$10,000,000.00, como justa indemnización por los daños materiales y morales ocasionados. 35. Es menester indicar que la responsabilidad del

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02091
Sol. Núm.: 3182943
Recurrente: Contraloría General de la Repùblica Dominicana
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Estado no se rige por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones entre particulares, sino que esta responsabilidad tiene reglas especiales que varían según las peculiaridades del caso y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los intereses privados11 . En ese sentido, el artículo 148 de la Constitución, en cuanto a la responsabilidad de las entidades públicas, sus funcionarios o agentes, establece que: Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica. 36. Conforme al criterio jurisprudencial de nuestra Suprema Corte de Justicia, los elementos que concretizan la responsabilidad patrimonial son los siguientes: a) una conducta que implique una falta al provenir de una acción u omisión antijurídica de la administración; b) que esta conducta haya originado un daño a una persona; y c) el vínculo de causalidad que debe existir entre la falta y el daño12. 37. Nuestra Suprema Corte de Justicia ha manifestado: "que el salario es un derecho de carácter alimentario, ya que sirve para el sustento del trabajador y su familia, lo que ha llevado al constituyente al incluirlo expresamente como uno de los derechos fundamentales de la persona humana, (Art. 62, Ordinal 9); derecho que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución, debe ser garantizado por todos los poderes públicos, mediante los mecanismos que ofrezcan al deudor la posibilidad de obtener su satisfacción y efectividad"13. 38. Asimismo, el Tribunal Constitucional entiende en su Precedente TC/0096/12 del 21 de diciembre del año 2012: "Nuestra Carta Magna consigna que el trabajo es un derecho económico y 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"14. 39. De igual modo, la doctrina sostiene "se desconoce el carácter fundamental que tiene el salario de un trabajador, teniendo una función económico-social muy importante, en cuanto constituye la fuente principal y, en ocasiones, única, para la subsistencia y mantenimiento del trabajador y su familia, función a que el derecho laboral tiende a garantizar por diversos mecanismos. Cuestión que ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional (…)" [[redacted], Franklin E., Teoría de las Vías de Ejecución en el Derecho Administrativo, noviembre de 2017, páginas 323 y 324]. 40. El principio general de la prueba impone al reclamante en justicia corroborar sus alegatos con elementos que permitan al juzgador inferir que los hechos argüidos se suscitaron como tales y así obtener una decisión de acuerdo a sus pretensiones. De modo que, conforme a la excepcionalidad que rige la responsabilidad patrimonial, este Colegiado ha podido comprobar mediante los medios probatorios depositados por la parte demandante y las disposiciones transcritas, que han concretizado los citados elementos de la responsabilidad patrimonial, a saber: a) una conducta que implique una falta al provenir de una acción u omisión antijurídica de la administración: consistente en la Acción de Personal que degrada de cargo y salario al recurrente; b) que esta conducta haya originado un daño a una persona: la indicada Acción de Personal al violentar el debido proceso, infringe también la dignidad humana del recurrente; y c) el vínculo de causalidad que debe existir entre la falta y el daño: los daños percibidos por el recurrente son como consecuencia directa de la indiaca Acción de Personal, que lo degrada en cargo y salario. 41. De ahí que, a diferencia de lo interpretado por la recurrida, ha quedado configurada la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, por su incidencia directa en la alimentación del reclamante, y eventualmente en el núcleo de su familia, por lo que habida cuenta que hasta la fecha han transcurrido casi dos(02) años desde el momento que el

recurrente fue removido irregularmente de su cargo, procede ordenar el pago de una indemnizaciónascendente a RD$240,000.00" (sic).

29. Esta Corte de Casación entiende que la responsabilidad patrimonial del Estado puede ser tanto objetiva como subjetiva, diferenciándose en que la primera no necesita de la comisión de una falta por parte de la administración pública y la segunda, necesariamente, supone que la administración pública incurre, en el ejercicio de su función administrativa, en una actuación u omisión antijurídica, por lo cual debe de probarse la existencia de los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial del Estado, que coinciden con los del derecho común y que aplicados a la materia administrativa son: a) una conducta que implique una falta al provenir de una acción u omisión antijurídica de la administración; b) que esta conducta haya originado un daño a una persona; y c) el vínculo de causalidad que debe existir entre la falta y el daño.

30. En ese orden en la responsabilidad patrimonial, al igual que en el régimen de responsabilidad civil común, es indispensable la conjugación de una acción u omisión, subsumida sobre aspectos fácticos, repercutiendo negativamente en la persona física o jurídica en cuestión; en caso contrario, sería errada la atribución de la responsabilidad patrimonial sin la debida constatación de sus causales.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02091
Sol. Núm.: 3182943
Recurrente: Contraloría General de la Repùblica Dominicana
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

31. En ese orden, en cuanto a lo argumentado en el segundo medio de casación en la especie, del estudio de la sentencia impugnada se advierte que, contrario a lo manifestado por la ahora parte recurrente, el tribunal *a quo,* a partir de la conclusión arribada respecto de la antijuridicidad de la actuación realizada por la administración, verificó el vínculo de causalidad entre la referida actuación constitutiva de falta y el daño sufrido por el reclamante al momento de reducírsele ilícitamente su salario como sustento de vida. En ese sentido, no se comprueba la alegada violación de que dichos magistrados no hayan tenido en cuenta los elementos que configuran la responsabilidad del Estado (antijuridicidad, daño y nexo causal), razón por la cual el aspecto del medio que se examina carece de fundamento y debe ser desestimado.

32. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal *a quo* no incurrió en los vicios denunciados por la parte hoy recurrente en los medios que se examinan, por lo que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación rechaza el presente recurso de casación.

33. Dada la naturaleza de la decisión asumida por esta Tercera Sala, no procede ponderar los demás medios de casación planteados por la parte recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a

conocer nuevamente, por un asunto de naturaleza lógica, todos los aspectos de fondo presentados por las partes.

34. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativo y contencioso tributario no habrá condenación es costas.

V. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso 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 Contraloria General de la República Dominicana contra la sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-00529 de fecha 5 de septiembre de 2022 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel R. Herrera Carbuccia, presidente, Anselmo Alejandro Bello F, Rafael Vásquez Goico, Francisco Antonio Ortega Polanco y [redacted].

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02091
Sol. Núm.: 3182943
Recurrente: Contraloría General de la Repùblica Dominicana
Recurrido: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

[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.