REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02149
Solicitud núm.: 3204768
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecog)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-26-0703

[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 **17 de abril de 2026**, año 183° de la Independencia y 163° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por [redacted], contra la sentencia núm. 0030-1643-2022-SSEN-00738, de fecha 5 de septiembre de 2022, dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02149
Solicitud núm.: 3204768
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecog)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 14 de octubre de 2022, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. [redacted] y [redacted], actuando como abogados constituidos de [redacted].

2. La defensa del recurso de casación fue presentada por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecop), representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 9 de noviembre de 2022, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted], [redacted], [redacted] y Dr. [redacted].

3. Mediante dictamen de fecha 5 de septiembre de 2022, suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el recurso de casación.

4. El presente recurso de casación fue depositado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm. 2-23, de fecha 17 de enero de 2023, sobre

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02149
Solicitud núm.: 3204768
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecog)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Recurso de Casación, sin embargo, aplican las disposiciones del artículo 93 que establecen: *…queda suprimida la obligación … de celebración de audiencias, si todavía no se ha convocado a las partes a audiencia, respecto de los recursos de casación en curso, considerándose que tales expedientes estarán en estado de fallo cuando se encuentren en condiciones de fijación de audiencia bajo el viejo régimen del procedimiento de casación.*

II. Antecedentes

5. De acuerdo con el contrato núm. 0042/2012, de fecha 8 de junio de 2012, [redacted] se desempeñó como analista de ejecución presupuestaria de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecop), por un período de prueba de 6 meses suscribiéndose, posteriormente, en fecha 2 de abril de 2013, una adenda al referido contrato relativa a un aumento salarial y luego, en fecha 11 de abril de 2014, fue nombrada en ese puesto laboral por la Presidencia de la República.

6. En fecha 29 de octubre de 2021, a través de la acción de personal núm. DD-0121, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecop), la desvinculó, por lo que, inconforme, [redacted] interpuso un recurso contencioso administrativo requiriendo el pago de prestaciones laborales, derechos adquiridos e indemnización por concepto

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02149
Solicitud núm.: 3204768
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecog)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

de daños y perjuicios, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2022-SSEN-00738, de fecha 5 de septiembre de 2022, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el Recurso Contencioso Administrativo, de fecha 15 de noviembre de 2021, interpuesto por la señora [redacted], en contra de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOP), por cumplir con las leyes aplicables a la materia. **SEGUNDO:** RECHAZA, en cuanto al fondo, el presente Recurso Contencioso Administrativo conforme a las motivaciones esgrimidas en la presente decisión. **TERCERO:** Declara el presente proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes y la Procuraduría General Administrativa. **QUINTO:** DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Inobservancia del artículo 139 de la Constitución Dominicana. **Segundo medio:** Violación del artículo 24 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública. **Tercer medio:** Violación del artículo 12 de la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas y sus Relaciones con Estados Dominicanos" (sic).

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02149
Solicitud núm.: 3204768
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecog)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: [redacted]

8. 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.

9. Dilucidada la competencia, resulta oportuno señalar que de la verificación del aludido memorial la parte recurrente, [redacted], para fundamentar su primer y segundo medios de casación —los cuales serán analizados en conjunto por resultar útil a la solución que se le dará al caso— refiere que el tribunal *a quo* violentó las disposiciones del artículo 139 de la Constitución dominicana al no ponderar adecuadamente, a su juicio, el control de legalidad de la actuación de la administración; aduciendo, además, violación al artículo 24 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, puesto que los jueces de fondo no se percataron que era una empleada de estatuto simplificado y que fue nombrada para

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02149
Solicitud núm.: 3204768
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecog)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

prestar un servicio específico en la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecop).

10. Dado que la recurrente propone violaciones distintas en los medios de casación previamente reunidos, procede dilucidarlos por aspectos a fin de mantener la coherencia de la sentencia.

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

"… Naturaleza laboral… 20. En el caso que nos ocupa, conforme los documentos que reposan en el expediente se han podido determinar que, en virtud a la función que realizaba la parte recurrente, señora [redacted], de Analista de Ejecución Presupuestaria de la Dirección de Procedimiento Contable y Estados Financieros, la misma entra dentro del reglón de servidores públicos de libre nombramiento y remoción, quienes son aquellos funcionarios o servidores designados en cargos que ocupan los más altos niveles jerárquicos de dirección y supervisión en la estructura organizativa del órgano al que pertenecen, no habiendo probado por algún medio el hecho de pertenecer a la carrera administrativa. 21. Este tribunal entiende que la recurrente fue desvinculada a libre discreción de la autoridad que la designó, sin atribuirle falta, lo que implica que al no ser empleado de la carrera administrativa no disfruta de la estabilidad en el empleo de un servidor de carrera, por tanto, rechaza la solicitud de ser indemnizado por cada año laborado de conformidad con el artículo 60 de la Ley 41-08, siendo solo merecedora de sus derechos adquiridos correspondiente a vacaciones y salario de navidad, tal se hará constar en la parte dispositiva de la presente sentencia. Proporción del salario de navidad… 24. Este tribunal ha verificado que consta depositada un reporte

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02149
Solicitud núm.: 3204768
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecog)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

de nómina de regalía expedido por la división de contabilidad presupuestaria gobierno central, de fecha 26 de noviembre de 2021, en la cual se hace consignar que se realizó el pago a la recurrente, de los beneficios que le corresponde por concepto de salario de navidad, de manera completa, por un monto de RD$58,333.33. Por lo que, al no haber incorporado la recurrente elementos probatorios, que pudieran controvertir lo contemplado, procede el rechazo de tal pedimento, tal se hará constar en la parte dispositiva de la presente sentencia. En cuanto a la indemnización por daños y perjuicios… 29. Este tribunal tiene a bien concluir que, si bien es cierto que se ha determinado que la administración adeuda valores con la recurrente, por concepto de indemnizaciones y derechos laborales, los cuales mediante esta sentencia se reconocen; no menos cierto es, que en caso de reparación la parte quien alega el perjuicio debe presentar pruebas de los daños que le han sido causados como consecuencia de una incorrecta actuación de la administración, y al no constar elementos esenciales de la responsabilidad patrimonial y elementos probatorios de dicho perjuicio causado a la recurrente, este colegiado rechaza dicho pedimento sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente decisión…" (sic).

12. **En cuanto al control de legalidad**. Como ha sido expuesto, [redacted] asevera que, del fallo impugnado, los jueces del fondo inobservaron el principio de legalidad en la medida en que "no analizaron" la conformidad de la actuación administrativa. A modo de presupuesto, resulta oportuno precisar que como pilar del Estado de derecho la legalidad no solo se justifica desde el ámbito de la previsibilidad

de las decisiones jurisdiccionales, también desde el control del poder de la Administración en la medida en que delimita sus actuaciones.

13. En tal sentido, en cuanto al control de la legalidad de los actos administrativos el Tribunal Constitucional señala, a propósito del nuevo esquema constitucional asumido desde el 2010, lo siguiente: …*el control de legalidad de la administración pública pasó formalmente a ser parte de la competencia de los tribunales del Poder Judicial al precisar, en su artículo 139, lo siguiente: Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley*[1].

14. A su vez, en un caso similar al que nos ocupa, ha precisado que el control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello[2].

15. Al hilo de lo anterior, esta Tercera Sala ha juzgado en cuanto a las violaciones legales citadas, que *se incurre en el vicio de violación a la ley, no solo cuando los tribunales dejan de aplicar el texto legal correspondiente a una situación en la que este debe regir, sino que también se configura cuando estos aplican de*

[1] TC, sentencia 0013/12, 10 mayo 2012.
[2] TC, sentencia núm. 0512/17, 18 octubre 2017.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02149
Solicitud núm.: 3204768
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecog)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

manera errónea una normativa cuyas disposiciones son claras y no están llamadas a interpretación especial, variando el sentido de la misma[3].

16. En la especie, conforme al estudio de la sentencia impugnada se verifica que el razonamiento fijado por el tribunal *a quo* residió en que las funciones desempeñadas por [redacted] como Analista de Ejecución Presupuestaria en la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecop), se asimilaban a las de una empleada de libre nombramiento y remoción, debido a que el puesto que ejercía refería a *funcionarios o servidores designados en cargos que ocupan los más altos niveles jerárquicos de dirección y supervisión en la estructura organizativa del órgano al que pertenecen,* categoría que conllevó a la ausencia de derechos para reclamar la indemnización que establece el artículo 60 instituidos en beneficio de los servidores públicos de estatuto simplificado.

17. En ese sentido, la Administración asegura ante esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, que los jueces de fondo confirieron a la recurrente la calificación que le correspondía, ejerciendo adecuadamente el control de legalidad al fallar correctamente.

[3] SCJ, Tercera Sala, sentencia núm. SCJ-TS-25-1304, 30 de mayo 2025, BJ. 1374.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02149
Solicitud núm.: 3204768
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecog)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

18. Para el caso analizado, resulta imperioso reproducir el contenido de la norma que rige la materia en la que se puede apreciar, que 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, 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.* Asimismo, de acuerdo con el artículo 19, s*on funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción quienes ocupan cargos de alto nivel.*

19. Mientras, que el artículo 20 de la Ley núm. 41-08 señala que los cargos de alto nivel son los siguientes: *1. Secretarios de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Contralor General de la República, y Procurador General de la República; 2. Subsecretarios de Estado, titulares de organismos autónomos y descentralizados del Estado y otros de jerarquía similar o cercana del Presidente de la República y de los altos ejecutivos de las instituciones públicas; 3. Directores Nacionales y Generales y Subdirectores; 4. Administradores, Subadministradores, Jefes y Subjefes, Gerentes y Subgerentes, y otros de naturaleza y jerarquía similares;*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02149
Solicitud núm.: 3204768
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecog)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

5. Gobernadores Civiles y otros representantes del Poder Ejecutivo en el Distrito Nacional y en las provincias…

20. **En cuanto a la calificación de servidores públicos**. El artículo 24 de la citada ley indica, *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.*

21. De lo expuesto se deduce, entonces, que con el propósito de regular los regímenes de derechos y deberes correspondientes a cada tipo de empleado público de acuerdo con las funciones que desempeñan en las instituciones del Estado se precisa de una clasificación de los servidores públicos; es decir, las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo, derechos generales, individuales y colectivos, así como derechos especiales de los funcionarios públicos de carrera instituidos en la ley y con ello determinar el tipo de procedimiento a seguir, en caso de que se vean inmersos en situaciones que den lugar a la aplicación de sanciones administrativas o a su desvinculación, lo que influye en el control de legalidad que debe ejercer el juzgador sobre la

actuación de la administración en sus relaciones con los servidores públicos[4].

22. Tal y como se advierte, los empleados de libre nombramiento y remoción están compuestos por funcionarios de alto nivel y funcionarios de confianza, con este régimen se trata de asegurar lo prometido a la ciudadanía por el partido político ganador y que domina el Poder Ejecutivo como máximo representante de la administración pública. Este tipo funcionarios de alto nivel, así como los que ejecutan sus labores de confianza, son los que aseguran este valor de naturaleza política. Es por ello por lo que dichos empleados de libre nombramiento y remoción se caracterizan por la transitoriedad correlativa a los períodos de gestión política previstos en la Constitución y las leyes[5].

23. De la interpretación armónica de los artículos transcritos en los párrafos anteriores puede constatarse que las funciones desempeñadas por la actual recurrente no se ajustan a las de un servidor público de alto nivel y funcionarios de confianza- como categoría de servidora de libre nombramiento y remoción- a pesar de así haber sido categorizada por los jueces de fondo, esto porque no reúne las características señaladas en los

[4] SCJ, Tercera Sala, sent. núm. SCJ-TS-23-0410, 28 abril 2023, BJ. 1349.
[5] SCJ, Tercera Sala, sentencia núm. SCJ-TS-23-0715, 30 de junio 2023, BJ. 1351.

artículos 19, 20 y 21 de la Ley núm. 41-08, y es que este tipo de servidores públicos- en cualquiera de sus dos vertientes- y así se ha referido esta Suprema Corte de Justicia, *se caracterizan por la transitoriedad propia de la función de la agenda política que estos están obligados a desempeñar en virtud a la constitución y las leyes, asunto este totalmente diferente para el caso de los empleados de estatuto simplificado…*[6].

24. Atendiendo al puesto de "analista de ejecución presupuestaria" ejercido por la recurrente en la en la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecop), se prevé, que por sus características no encaja entre los cargos definidos y enumerados como de libre nombramiento y remoción, en su vertiente de alto nivel o de confianza, sino que se equipara a las de empleados de estatuto simplificado, consagrada en el artículo 24.3 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, quienes en caso de ser desvinculados de manera injustificada les corresponde el pago de la indemnización contemplada en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08.

25. El razonamiento, así planteado, es correcto en la medida en que se comprenda que la posición de *analista* no figura enumerada en los cargos de alto nivel y de confianza, pues desempeñaba un puesto de función

[6] SCJ, sentencia núm. SCJ-TS-23-1042, 31 de octubre 2023, BJ. 1355.

administrativa que involucra el conocimiento técnico profesional, es decir, pasible de ser incorporado a la carrera administrativa, contrario a lo acontecido con los empleados de libre nombramiento y remoción, caracterizados por su transitoriedad en el puesto.

26. De tal modo, que al comprobarse que efectivamente el cargo desempeñado por la actual recurrente no se adscribe a la categoría de servidor público de confianza, es decir, de libre nombramiento y remoción, la ponderación relativa a su desvinculación- en caso de demostrarse que resultó injustificada- variaría la decisión tomada por los jueces de fondo, ya que, en razón de la categorización dada, le fue rechazado a la actual recurrente uno de los pedimentos principales de su recurso contencioso administrativo, es decir, el otorgamiento de las indemnizaciones tasadas en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08.

27. En concordancia con lo antes señalado, no se observa que los jueces del fondo hayan ponderado adecuadamente una cuestión que resultaba fundamental, al momento de ejercer el control de legalidad de la actuación de la administración, todo ello sin olvidar que, si bien la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, otorga facultades disciplinarias a la administración pública, estas facultades se encuentran limitadas por el derecho fundamental al debido proceso administrativo que establece el artículo 69

numeral 10) de la Constitución dominicana, el cual regula los poderes del Estado con el objetivo de proteger de manera eficaz los derechos de las personas, quedando en manos de los jueces del poder judicial el control de la legalidad de todas las actuaciones realizadas por la administración actuante al tenor del artículo 139 de la Carta Magna.

28. Por lo que, el estudio general de la sentencia impugnada manifiesta que los jueces del fondo incurrieron en los vicios denunciados, pues realizaron una errónea interpretación de la Ley de Función Pública, en lo relativo a la categoría de los servidores públicos, como también en cuanto a la procedencia del reclamo de compensación por cese contrario a derecho. En vista de la irregularidad advertida y de las precisiones jurisprudenciales proporcionadas en esta oportunidad, por lo que esta Tercera Sala procede acoger el presente recurso de casación y casar con envío la sentencia impugnada.

29. Dada la naturaleza de la decisión asumida, no procede ponderar el tercer medio de casación planteado 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 presentados por las partes.

30. De lo anterior, se advierte, que la casación de la sentencia impugnada se debe sobre la base de haberse acogido un vicio estrictamente formal; es

decir, por el hecho de haberse verificado una falta relacionada a los requisitos (formales), exigidos por el ordenamiento jurídico para la emisión de una decisión judicial a cargo de los jueces que la dictaron, lo que evidentemente no implica apreciaciones o valoraciones de tipo sustantivo o material en torno al derecho o a los hechos aplicables al caso.

31. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 párrafo V de la Ley núm. 2-23 *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…*

32. En virtud del principio de libre acceso a la Justicia, previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativa y contencioso tributaria no habrá condenación en costas.

IV. 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:

REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02149
Solicitud núm.: 3204768
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Dirección General de Contabilidad Gubernamental (Digecog)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1643-2022-SSEN-00738, de fecha 5 de septiembre de 2022, dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo, y envía el asunto ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

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

[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.