REPÚBLICA DOMINICANA
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02086
**Recurrente**: [redacted]
**Recurrido**: Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI)
**Materia**: Contencioso administrativo
**Decisión:** Casa

**SCJ-TS-25-2393**

[redacted]

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F., y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros asistidos por la 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 julio 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] contra la sentencia núm. 0030-03-2022-SSEN-00390 de fecha 25 de agosto de 2022 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02086
**Recurrente**: [redacted]
**Recurrido**: Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI)
**Materia**: Contencioso administrativo
**Decisión:** Casa

## *I. Trámites del recurso*

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 6 de octubre de 2022 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. [redacted] y [redacted], actuando como abogados constituidos de [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (Inaipi), mediante memorial depositado en fecha 31 de octubre 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 el Dr. [redacted] y el Lcdo. [redacted].

3. En el expediente existe constancia de que el secretario general de la Suprema Corte de Justicia informa haber dado cumplimiento a las disposiciones del artículo 26 de la Ley núm. 2-23, relativas a la comunicación del recurso de casación correspondiente al expediente núm. [redacted]-RECA-02086 al Procurador General de la República para la emisión de su dictamen.

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02086
**Recurrente**: [redacted]
**Recurrido**: Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI)
**Materia**: Contencioso administrativo
**Decisión:** Casa

4. El recurso de casación 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 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. En fecha 25 de noviembre de 2021 mediante comunicación emitida por la encargada de Relaciones Laborales y Sociales del Instituto Nacional de Atención Integral de Primera Infancia (Inaipi) fue desvinculada la señora [redacted] de su posición como conserje.

6. No conforme con esta decisión interpuso un recurso de reconsideración, sin obtener respuesta alguna.

7. En fecha 1 de marzo de 2022 interpuso por ante la Dirección General del Instituto Nacional de Atención Integral de Primera Infancia (Inaipi) un recurso jerárquico sin que nueva vez obtuviera respuesta, por lo que [redacted] procedió a interponer un recurso contencioso administrativo, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02086
**Recurrente**: [redacted]
**Recurrido**: Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI)
**Materia**: Contencioso administrativo
**Decisión:** Casa

Administrativo la sentencia núm. 0030-03-2022-SSEN-00390 de fecha 25 de agosto de 2022, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO**: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el Recurso por Retardación interpuesto por la señora [redacted], en fecha 4 de mayo de 2022, contra el INSTITUTO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAIPI), por haber sido interpuesto conforme a los preceptos legales que rige la materia. **SEGUNDO**: RECHAZA en cuanto al fondo el referido Recurso por Retardación interpuesto por la señora [redacted], en fecha 4 de mayo de 2022, contra el INSTITUTO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAIPI), por las razones anteriormente expuestas. **TERCERO**: DECLARA libre de costas el presente proceso. **CUARTO**: ORDENA la comunicación de la presente sentencia por secretaria, a la parte recurrente, [redacted], a parte recurrida INSTITUTO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAIPI), así como a la Procuraduría General Administrativa. **QUINTO**: 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 los siguientes medios: "**Primer medio**: Insuficiencia de motivación y falta de base legal. **Segundo medio**: Desconocimiento de la máxima iura novit curia y violación a la tutela judicial efectiva y debido proceso" (sic).

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

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02086
**Recurrente**: [redacted]
**Recurrido**: Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI)
**Materia**: Contencioso administrativo
**Decisión:** Casa

**Juez ponente**: **Rafael Vásquez Goico**

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. Para apuntalar sus dos (2) medios de casación propuestos, conocidos en su conjunto por su estrecha vinculación y debido a la solución que se dispensará, la parte recurrente alega en síntesis, que el tribunal *a quo* debió aplicar la regla *iura novit curia* mediante la cual los jueces tienen el deber de resolver el litigio conforme a las reglas de derecho que le son aplicables, aun cuando deban ordenar o restituir su verdadera calificación a los hechos y actos litigiosos sin detenerse en la denominación que las partes le hubieran dado y a pesar de que su aplicación haya sido expresamente requerida.

10. Continúa alegando la parte recurrente que, los jueces del fondo debieron tener un papel más activo por tratarse de vulneración a derechos fundamentales y haberlas advertido a las partes sobre la posibilidad de variar la calificación, situación que no hicieron. Que, la falta de aplicación de la

aplicación de la regla *iura novit curia* por parte del tribunal *a quo* configura una vulneración a la tutela judicial efectiva y al debido proceso contenido en los artículos 68 y 69 de la Constitución.

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

‘‘Fondo del recurso 2. El asunto se contrae en un Recurso de Retardación, de fecha 4 de mayo de 2022, interpuesto por la señora [redacted], con motivo del silencio administrativo de la parte recurrida INSTITUTO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAIPI). 3. Luego de la ponderación de los pedimentos de la recurrente, este Tribunal Superior Administrativo, entiende que lo procedente es determinar, si ciertamente de las pruebas que reposan en el expediente se puede establecer la omisión de la recurrida. 4. En cuanto al referido pedimento, este Tribunal pudo comprobar que tal como establece en la documentación depositada, la recurrente interpuso un recurso de reconsideración por ante el Departamento Jurídico del INSTITUTO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (INAIPI), en fecha 3 de diciembre de 2021; que posteriormente por ante el mismo departamento en fecha 1 de marzo de 2022, interpuso un recurso jerárquico, sin que a la fecha de la interposición del presente recurso de retardación, la referida institución se haya pronunciado al respecto, tipificándose una demora en cuanto a responder. 5. El recurso de retardación ha sido instituido para los casos en que la administración o un órgano administrativo autónomo se demoren en resolver un asunto bajo su competencia, siempre que esta demora sea considerada excesiva, tal y como lo consigna el artículo 2 de la Ley núm. 1494, que establece: “Procederá también el recurso cuando la administración o algún órgano administrativo autónomo no dictare resolución definitiva en el

término de dos meses, estando agotado el trámite, o cuando pendiente éste, se paralizará sin culpa del recurrente, por igual término. Si se tratare de Consejos, Comisiones, Juntas u otras entidades colegiadas, procederá también el recurso, por retardación, si sus miembros dejaran transcurrir el término de treinta días sin reunirse, salvo el caso de receso legal". 6. En el caso concreto, la recurrente pretende que este Tribunal, anule en todas sus partes la Comunicación de fecha 25 de noviembre de 2021, se ordene su reintegro al Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI), como conserje en el CAIPI La Fe, Los Alcarrizos, y ordenar el pago de los salarios dejados de percibir. 7. De lo anteriormente manifestado se desprende el hecho de que las pretensiones de la recurrente y la esencia del recurso por retardación se encuentran totalmente divorciadas, ya que la recurrente no persigue en la especie, la respuesta de la administración, sino la revocación de actos administrativos emanados de las autoridades competentes y de conformidad con las facultades legales conferidas, lo cual sería objeto de un recurso contencioso administrativo y no de un recurso de retardación, por tanto, esta Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo entiende procedente rechazar el presente recurso por retardación interpuesto por la señora [redacted], tal y como se hará constar en la parte dispositiva de la presente sentencia'' (sic).

12. Del análisis de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha podido advertir que la hoy recurrente señora [redacted] interpuso su recurso contencioso administrativo en retardación contra la comunicación de fecha 25 de noviembre de 2021, así como su reintegro a la administración recurrida, el pago de sus salarios dejados de percibir desde su desvinculación hasta la ejecución de la sentencia intervenir. De igual forma, se corrobora del fallo

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02086
**Recurrente**: [redacted]
**Recurrido**: Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI)
**Materia**: Contencioso administrativo
**Decisión:** Casa

impugnado que peticionó una astreinte y la condenación de una multa en virtud de la Ley núm. 135-11 y, por último, una justa reparación de daños y perjuicios.

13. Los jueces apoderados de dicho diferendo consideraron que las pretensiones de la hoy recurrente en su recurso de retardación se encontraban totalmente equivocadas en relación a sus reales pretensiones, ello bajo el entendido de que el recurso interpuesto por la señora [redacted] no tenía por objeto que la administración recurrida emitiera una respuesta, sino que, perseguía la revocación de un acto administrativo, procediendo a rechazar dicho recurso contencioso administrativo en su integralidad.

14. Para el caso tratado, corresponde determinar si el hecho de que la hoy recurrente no solicitara ante los jueces del fondo, de manera expresa, el pago de sus derechos económicos como indemnización tarifada por ruptura ilegal de su contrato, dicha situación configura el vicio alegado por la señora [redacted], en el sentido de que la sentencia atacada en casación, los jueces que la dictaron reconocieron beneficios no solicitados.

15. Al hilo de lo anterior, lo que se trata de determinar es si los jueces del fondo pueden o no acordar beneficios previstos por la ley a un empleado público, sin haber sido solicitados de manera expresa, supliendo de ese modo

cualquier deficiencia o error jurídico de la demanda introductiva de la demanda.

16. Resulta importante, a modo de presupuesto de esta decisión, precisar que el empleado público es aquella persona que presta servicios remunerados a favor del Estado como contrapartida de la enajenación de su fuerza de trabajo. Este vínculo empleado-Estado, en principio, está regido por el derecho público (administrativo)[1], es decir, dicha relación pertenece al ámbito del derecho público, desde el cual se discuten dos posturas en torno a su naturaleza jurídica, ya que algunos la consideran como un acto unilateral (estatuto), mientras que otros la perfilan como una relación bilateral (contrato).

17. Para lo que interesa al presente caso, no resulta necesario inclinarnos por una de esas dos teorías, pues lo que se pretende demostrar aquí es que, independientemente de que, en principio, la relación de empleo público se ubique dentro del derecho administrativo y sea considerada indistintamente como un estatuto unilateral, dominado por leyes, reglamentos y actos administrativos, o como un contrato formado por la coincidencia de voluntades entre el Estado y el empleado público, ninguna de esas

[1] Salvo lo que más adelante se dirá.

situaciones justificaría la transgresión de los principios del estado social y del derecho del trabajo que se encuentran contenidos en la Constitución vigente.

18. Un estatuto de función pública o el poder exorbitante de la administración en materia de contratos administrativos[2] no podrían justificar la violación de los derechos sociales contenidos en la Constitución. Es que el hecho de que una persona preste sus servicios al Estado a cambio de una remuneración no lo exime de los riesgos que conlleva la vida social, muy específicamente lo relativo a que su salario es la fuente de su subsistencia económica. De ahí que carece de sentido que un empleado público no se beneficie del principio protector en todo lo relacionado con la prestación de sus servicios al Estado; protección que debe beneficiar a todo empleado, público o privado y que es consagrada por el artículo 62 de nuestra Carta Magna. No se trata de la aplicación del Código de Trabajo al empleo público, sino que la normativa de derecho público que rige al último no puede generar de ningún modo poderes a la administración que desconozcan los derechos fundamentes de índole social reconocidos por la Constitución a todas las personas físicas, sin distinción alguna, puesto que el carácter exorbitante del poder público tiene como límite los derechos sociales en materia de función pública.

[2] Se alude aquí a las dos teorías mencionadas sobre la naturaleza del vínculo empleado público-Estado.

19. Resulta incluso obvio, que lo que justifica la protección del trabajador privado, que en definitiva es el estado de subordinación jurídica frente a su empleador, adquiera matices más dramáticos en materia de empleo público, en la cual la disciplina a que está sometido este último vínculo podría ser de mayor intensidad que la que se verifica en el derecho laboral.

20. En ese sentido, no puede existir ningún interés general inserto en el estatuto o derivado del contrato[3] que justifique la inaplicación o la no vigencia de los derechos fundamentales de carácter social en relación con los empleados públicos, los cuales, en la realidad de los hechos, no exhiben una situación diferente a la de los trabajadores privados en lo que se refiere a legítimas aspiraciones relacionadas con su fuerza de trabajo y que tocan las fibras más sensibles de su dignidad humana. Del mismo modo resulta inconcebible que el derecho administrativo, como conjunto de normas reguladoras del poder estatal, permita atentados a los derechos en perjuicio de sus ciudadanos, obviando que la razón del ser del Estado y de toda norma de derecho público y privado es la satisfacción de los Derechos Fundamentales, específicamente los de carácter social[4].

[3] Se hace alusión aquí a las dos teorías sobre la naturaleza de la relación de empleo público antes referida.
[4] Nos referimos aquí a la dimensión objetiva de los derechos fundamentales.

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02086
**Recurrente**: [redacted]
**Recurrido**: Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI)
**Materia**: Contencioso administrativo
**Decisión:** Casa

21. Por todo lo anterior es que debe considerarse que el principio protector del derecho del trabajo, establecido en el artículo 62 del Texto Constitucional, debe ser utilizado por la jurisdicción competente[5] para dirimir los conflictos que se presenten en las relaciones de empleo público.

22. A partir de lo antes señalado, esta Tercera Sala considera que al rechazar en su totalidad el recurso interpuesto el tribunal *a quo* hizo una interpretación que desconoce por completo la regla relativa al principio protector establecido en el artículo 62 de la Constitución, el cual es una concreción de otro más general, denominado *pro homine*, consagrado en el artículo 74.4 de la Constitución, conforme con el cual la aplicación e interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías debe ser en el sentido más favorable para la persona titular de ellos.

23. Esta aplicación derivada de los principios protector y *pro homine* antes enunciados tiene como efecto, en la especie, que los jueces de fondo debieron, aplicar la consecuencia jurídica contenida en las normas vigentes a los hechos de la causa, aunque ella no haya sido solicitada formalmente, ya que en definitiva, en el presente caso, se trata de una demanda en restitución de derechos por una desvinculación ilegal del empleado público en cuestión,

[5] En nuestro país es la jurisdicción contencioso administrativa.

situación que resulta totalmente extraña a la solución brindada por el tribunal *a quo*.

24. De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, el cual expresa que *siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia que ha sido objeto de casación*.

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

## *VI. Decisión*

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

## FALLA

**ÚNICO:** CASA la sentencia núm. 0030-03-2022-SSEN-00390 de fecha 25 de agosto de 2022 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior

**Exp. núm.:** [redacted]-RECA-02086
**Recurrente**: [redacted]
**Recurrido**: Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI)
**Materia**: Contencioso administrativo
**Decisión:** Casa

Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo.

**Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón. Anselmo Alejandro Bello F., 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.