REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02158
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Cultura y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-1451

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 **30 de agosto de 2024**, años 181° de la Independencia y 161° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por PER1 contra la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00541 de fecha 29 de agosto de 2023 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, [redacted] lante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02158
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Cultura y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 13 de octubre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Dr. Carlos Eduardo Tavarez Guerrero, actuando como abogado constituido de PER2

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ministerio de Cultura, representado por PER3 mediante memorial depositado en fecha 27 de octubre de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. Rosa María de la Cruz, Santos López y Ramón Antonio Peña Saviñón.

3. De igual manera, fue presentada la defensa al recurso de casación por el Dr. Víctor L. Rodríguez en calidad de Procurador General Administrativo, mediante memorial depositado en fecha 8 de noviembre de 2022 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial.

4. Mediante dictamen de fecha 2 de abril de 2024 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede rech[redacted]

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02158
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Cultura y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

II. Antecedentes

5. Por acción de personal de fecha 31 de julio de 2022 el Ministerio de Cultura ordenó la desvinculación de PER4 quien se desempeñaba como director de gestión literaria en la Dirección General del Libro y la Literatura de dicho ministerio, quien no conforme con la decisión de la administración interpuso recurso contencioso administrativo, dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00541 de fecha 29 de agosto de 2023, 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 incoado en fecha 10 de noviembre de 2022, por el señor PER4 en contra del MINISTERIO DE CULTURA, por cumplir con los requisitos legales previstos. **SEGUNDO:** RECHAZA, en cuanto al fondo, el referido recurso por los motivos expuestos en el cuerpo de la sentencia. **TERCERO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO:** ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes y a la procuraduría general administrativa. **QUINTO:** DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

6. La parte recu[redacted]rso de casación los siguientes medio[redacted] núm. 41-08 sobre

Función Pública (LFP), art. 94. **Segundo medio:** No aplicación y violación del artículo 62,5 de la Constitución. **Tercer medio**: Transgresión del art. 69, 10 de la Constitución; violación a la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, arts. 4,2; 9 y 14, transgresión e incorrecta aplicación del artículo 94 LFP" (sic).

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.

8. Para apuntalar el primer y segundo medios de casación, reunidos para su examen por su estrecha vinculación y resultar útil a la decisión que se adoptará, la parte recurrente alega en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en los vicios denunciados al rechazar el recurso contencioso, basándose únicamente en que el recurrente era un servidor público de libre nombramiento y remoción por ser un director del Ministerio de Cultura. Que todo trabajador merece garantías de derecho y tutela judicial efectiva al ser separado de sus [redacted] ativo sin causa, sin

proceso disciplinario ni derecho a la defensa, violando así la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

9. Manifiesta además, que el Ministerio de Cultura no siguió el debido proceso legal en su destitución, lo que constituye una transgresión a sus derechos, independientemente de que se trate de un servidor de libre nombramiento, de estatuto simplificado o de carrera, pues la Ley núm. 41-08, establece en los artículos 84 al 89 el procedimiento legal para la destitución, que no se cumplió en este caso, negándole al servidor su derecho constitucional al trabajo.

10. Continúa alegando que, la interpretación de que la indemnización del artículo 60 solo aplica a servidores de estatuto simplificado es incorrecta y discriminatoria, pues el texto prohíbe privilegios y discriminación entre trabajadores, y contradice los fundamentos del Estado según el artículo 7 de la Carta Magna.

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

"Sobre la determinación de la categoría del servidor 22. Para decidir sobre la solicitud de indemnización y derechos adquiridos requeridos, corresponde al Tribunal determinar la categoría de servidor público a la que perteneció el recurrente, señor [redacted] para de esa manera,

estatuir si respecto a la naturaleza de la categoría determinada, al emitirse el acto administrativo contentivo de su desvinculación 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. 23. Para la realización de lo aquí mencionado, resulta imperioso observar el artículo núm.18 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, en el que se establece sobre las categorías de servidores públicos indicando que son: "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". 24. Rescatando de lo anterior que la Administración tiene la obligación de colocar a los servidores públicos a su servicio dentro de una categoría u otra, con el fin de establecer y disponer sobre los beneficios establecidos por la normativa aplicable, así como sobre el debido proceso que atañe la separación del cargo dentro del empleo público. 25. En el caso, no resulta un hecho controvertido que la parte recurrente, señor PER4 había laborado en esta institución como Asistente de Sub. Sec. Diversidad Cultura [02/09/2004 al 31/08/2008] y posteriormente, al momento de su desvinculación ostentó el cargo de Director de Gestión Literaria en la Dirección General del Libro y la Literatura del MINISTERIO DE CULTURA. [01/11/2016 -31/07/2022]. 26. Es importante resaltar que los empleados de libre nombramiento y remoción son los que ocupan cargo de alto nivel, la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, en su artículo 20, dispone 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.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02158
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Cultura y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Administradores, Subadministradores, jefes y Subjefes, Gerentes y Subgerentes, y otros de naturaleza y jerarquía similares3; 5. Gobernadores Civiles y otros representantes del Poder Ejecutivo en el Distrito Nacional y en las provincias" 27. En ese marco, la Resolución núm. 99-2019,de fecha 20 de mayo del año 2019 que aprueba el Manual de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo, dictada por el Ministerio de Administración Pública (MAP), órgano encargado de la clasificación y disposición de los cargos que componen la Administración Pública y conforme a la posición que desempeñaba el recurrente, este entra dentro del grupo ocupacional V, sobre Dirección: "Los cargos de este Grupo Ocupacional tienen responsabilidad por el cumplimiento de metas organizacionales y la obtención de resultados, así como el manejo de proyectos o programas de gran volumen y dificultad. Implican el desempeño de tareas y funciones con autonomía en la unidad organizativa bajo su responsabilidad. Exigen plena responsabilidad por la aplicación de las normas y las políticas en el ámbito de su competencia. Requieren formación universitaria y en algunos casos, el grado de postgrado, maestría y/o doctorado. Requiere una experiencia laboral mínima de tres (3) años. Todos los cargos de este grupo tienen vocación de carrera". 28. En la especie, esta Sala no ha podido verificar mediante certificación alguna que el señor PER4 haya ingresado a la carrera administrativa o que ostentara alguna otra categoría de servicio público como un servidor contratado o de estatuto simplificado, este tribunal asimila sus funciones como director, en el MINISTERIO DE CULTURA, a las de libre nombramiento y remoción?, observando lo establecido en el numeral 3 del artículo 20 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, categoría a la cual también perteneció cuando realizaba sus funciones como Asistente del Subsecretario de Diversidad Cultura desde 02/09/2004 hasta 31/08/2008. 29. En tal virtud esta Cuarta Sala deja por establecido tal categoría de servidor público al recurrente en el momento en que operó su desvinculación y procede a ponderar los demás aspectos. Sobre las indemnizaciones dispuestas

en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08 30. La parte recurrente, señor PER4 reclama el pago de una indemnización de RD$115,000,00, por concepto del artículo 60 de la Ley núm. 41-08, sobre función pública. 31. El precepto legal que antecede establece: "*Los empleados de estatuto simplificado contratados con más de un (1) año de servicio en cualquiera de los órganos y entidades de la administración pública, en los casos de cese injustificado tendrán derecho a una indemnización equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que el monto de la indemnización pueda exceder los salarios de dieciocho (18) meses de labores. Dicha indemnización será pagada con cargo al presupuesto del órgano o entidad respectiva. El cálculo de la indemnización se realizará con base al monto nominal del último sueldo.*" 32. Con base a los argumentos desarrollados por este tribunal, en lo relativo a la categoría del servidor del recurrente, este Colegiado considera que no le corresponde la indemnización estipulada en el artículo 60 de la Ley de Función Pública, debido a está reservada exclusivamente para los servidores públicos de estatuto simplificado, cuando su desvinculación carece de justificación, infringe el debido proceso sancionatorio o responde a conveniencias del servicio. Esta circunstancia no guarda pertinencia con la posición ocupada por el señor PER1 en el MINISTERIO DE CULTURA, quien desempeñaba el cargo de director de Gestión Literaria en la Dirección General del Libro y la Literatura, en el mencionado órgano estatal. Por ende, de acuerdo con la naturaleza y jerarquía de su cargo, el régimen estatutario aplicable es el de funcionario de libre nombramiento y remoción por ocupar un cargo de alto nivel, al tenor de lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la referida ley. Siendo esta la razón por la cual este colegiado rechaza el pedimiento tratado, tal y como se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión (…)" (sic).

12. Ante la controversia relativa a la clasificación de servidor público que ostentaba el señor PER1 los jueces del fondo

concluyeron, luego de un repaso del contenido de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, que la categoría que correspondía al servidor público por la posición que ocupó es la de libre nombramiento y remoción, en tanto que dicha categoría implica la ausencia de derechos para reclamar la indemnización dispuesta para los empleados de estatuto simplificado.

13. Para el caso que se trata resulta imperioso referirse al contenido de la norma que rige la materia, en la que se puede apreciar que la categoría de libre nombramiento se encuentra dispuesta en el artículo 19 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública e indica que *Son funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción quienes ocupan cargos de alto nivel*.

14. La referida norma legal establece en el artículo 20 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; 5. Gobernadores Civiles y otros representantes del Poder Ejecutivo en el Distrito Nacional y en las provincias …;* mientras que el artículo 21 indica que *los cargos de confianza son los de*

secretarios, ayudantes, asesores y asistentes de alta confianza de las máximas autoridades ejecutivas del sector público, salvo aquellos cuya forma de designación esté prevista por ley… Párrafo II.- El personal de confianza será libremente nombrado y removido, cumpliendo meramente los requisitos generales de ingreso a la función pública, a propuesta de la autoridad a la que presten su servicio...

15. De su lado, el artículo 24 de la Ley núm. 41-08, 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. Párrafo.- Este personal no disfruta de derecho regulado de estabilidad en el empleo, ni de otros propios de los funcionarios de carrera administrativa, pero sí del resto de derechos y obligaciones del servidor público previsto en la presente ley*.

16. Así pues, de la interpretación armónica de los artículos transcritos en los párrafos anteriores, aunada con los hechos no controvertidos fijados por los jueces del fondo en su sentencia, puede constatarse que las funciones desempeñadas por el señor PER1 no se ajustan a las

de un servidor público de libre nombramiento y remoción (a pesar de haber sido así indicado por los jueces de fondo), esto porque no reúne las características señaladas en los artículos 19, 20 y 21 de la Ley núm. 41-08, como servidor de libre nombramiento y remoción.

17. En efecto, con este régimen particular de servidores públicos relativo a los empleados de libre nombramiento y remoción *se trata de asegurar el programa prometido a la ciudadanía por el partido político ganador y que domina el Poder Ejecutivo como máximo representante de la administración pública. Este tipo de 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 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*[1].

18. Adicionalmente, debe apuntarse que serán empleados de libre remoción los que desempeñen las funciones taxativas y específicas que la ley de función pública dispone, estando prohibida cualquier interpretación extensiva o analógica en ese sentido; todo ordenado por el artículo 74.4 del texto constitucional que dispone la interpretación en favor de los titulares de

[1] Sentencia SCJ-TS-23-0284 del 31 de marzo de 2023.

derechos fundamentales, quienes en este caso serían los servidores de la administración pública en sus relaciones laborales frente a ella.

19. En ese ámbito, el referido cargo desempeñado por el ahora recurrente -director de gestión literaria en la Dirección General del Libro y la Literatura- no se describe entre los cargos definidos y enumerados como de libre nombramiento y remoción ya que no se trata de una dirección general de ámbito nacional, sino de dirigir situaciones especializadas y técnicas dentro de una institución que no afecta la política general de la institución, equiparándose o asimilándose a los de empleados de estatuto simplificado en cuanto a la indemnización por cese injustificado.

20. Lo anterior en vista de que en el ejercicio de la función analizada prima el desarrollo profesional del servidor, pues es pasible del ingreso al régimen de carrera administrativa. Dicha situación se contrapone en toda regla, a la naturaleza de los cargos de libre nombramiento y remoción en la medida de las características que fueron explicadas en el párrafo anterior (especialmente en lo relativo a la provisionalidad propia de la función de la agenda política), por lo que, de no haber sido estos servidores incorporados formalmente a la carrera administrativa mediante concursos de oposición debe considerase que ostentan un cargo asimilable a la categoría de estatuto simplificado en relación con los beneficios laborales, 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.

21. En virtud de lo anterior, de comprobarse que efectivamente el cargo desempeñado por el hoy recurrente no se adscribe a la categoría de servidor público 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, pues en razón de la categorización dada, le fue rechazado al actual recurrente el pedimento sobre el otorgamiento de la indemnización tasada en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08.

22. Así las cosas, del estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que los jueces del fondo incurrieron en los vicios denunciados y en vista de las irregularidades advertidas, esta Tercera Sala casa con envío la decisión impugnada y en consecuencia, dada la naturaleza de la decisión asumida por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia no procede ponderar los demás medios 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.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02158
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Cultura y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

23. 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.

24. De conformidad con las disposiciones del numeral 2 del artículo 55 de la Ley núm. 2-23, 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.

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, 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. 0030-1642-2023-SSEN-00541 de fecha 29 de agosto de 2023 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del

presente fallo y envía el asunto a la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico.

César José García Lucas, 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.

[redacted]
PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
PER8
PER9
Manuel [redacted]
PER10
PER11
PER12
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/4V89-UAR9-BD22-M7FO