REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00926
Recurrente: PER1
Recurrido: Presidencia de la República y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-24-0714

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

Apoderada del recurso de casación parcial interpuesto por PER1 contra la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00051,

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00926
Recurrente: PER1
Recurrido: Presidencia de la República y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

de fecha 31 enero de 2023 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación parcial fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 26 de abril de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Joaquín A. Luciano L., Francisca Santamaría de Suero y la Dra. Bienvenida Marmolejos C., actuando como abogados constituidos de

PER1

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Procurador General Administrativo, Dr. Víctor L. Rodríguez mediante memorial depositado en fecha 22 de junio de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia.

3. Mediante dictamen de fecha 18 de marzo de 2024 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. En ocasión de la comunicación núm. DG-0395-2020 de fecha 15 de octubre de 2020 emitida por el Sistema Único de Beneficiarios (Siuben) del Gabinete

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00926
Recurrente: PER1
Recurrido: Presidencia de la República y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

de Política Social, por medio de su director general PER2 se desvinculó a PER1 de su cargo de gerente regional de Santo Domingo, por lo que procedió a interponer un recurso contencioso administrativo, solicitando que le sean pagadas las indemnizaciones laborales que le corresponden y una indemnización por los daños y perjuicios sufridos por la no inscripción en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00051 de fecha 31 de enero 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 quince (15) del mes de enero del año dos mil veintiuno (2021), por el señor PER1 contra MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, EL SISTEMA ÚNICO DE BENEFICIARIOS (SIUBEN) Y EL SEÑOR PER3 por haber sido interpuesto de conformidad con los cánones legales que rigen la materia. **SEGUNDO**: ACOGE, parcialmente, en cuanto al fondo el presente recurso contencioso administrativo, y, en consecuencia, ordena a la parte recurrida EL SISTEMA ÚNICO DE BENEFICIARIOS (SIUBEN) DEL GABINETE DE POLÍTICA SOCIAL (GPS) pagar al señor PER1 las sumas por los conceptos que se expondrán a continuación: A) UN MILLÓN QUINIENTOS TREINTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS VEINTICUATRO PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS 00/100 (RD$1,536,224.00) por concepto de la

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00926
Recurrente: PER1
Recurrido: Presidencia de la República y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

indemnización tasada en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08, consistente en un (01) mes de salario por cada año de servicio prestado, siendo en la especie dieciséis (16), a razón de noventa y seis mil catorce pesos dominicanos con cero centavos 00/100 (RD$96,014.00); B) doscientos sesenta y cinco mil ochocientos cuarenta y cuatro pesos dominicanos con dos centavos 02/100 (RD$265,844.02), por concepto de vacaciones no disfrutadas, por un total de sesenta (60) días y C) ochenta mil once pesos dominicanos con sesenta y seis centavos 66/100 (RD$80,011.66), por concepto de salario trece, por el recurrente haber laborado en el referido ente hasta el quince (15) del mes de octubre del año dos mil veinte (2020); tomando como base para realizar los cálculos anteriores el último salario devengado mensualmente por el recurrente, a saber, noventa y seis mil catorce pesos dominicanos con cero centavos 00/100 (RD$96,014.00), y un periodo laborado de dieciséis (16) años y dos (02) meses, conforme a los motivos esgrimidos en 14 parte considerativa de la presente decisión. **TERCERO**: ACOGE el pedimento de indemnización formulado por el señor PER1 por la razón señalada en la parte considerativa, en consecuencia, condena al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. EL SISTEMA ÚNICO DE BENEFICIARIOS (SIUBEN), al pago de doscientos mil pesos dominicanos con cero centavos 00/100 (RD$200,000.00), en favor de la parte recurrente, como justa reparación por los daños y perjuicios ocasionados al mismo, por los motivos expuestos. **CUARTO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **QUINTO**: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretarla a las partes envueltas y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA (PGA). **SEXTO**: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00926
Recurrente: PER1
Recurrido: Presidencia de la República y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

III. Medios de casación

5. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación parcial los siguientes medios: "**Primer medio**: Falsa e incorrecta interpretación de los artículos 19, 20, 21 y 24 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, de fecha 16 de enero de 2008, al considerar al recurrente como funcionario de libre nombramiento y remoción en vez de uno de estatuto simplificado. **Segundo medio**: Violación a la ley 87-01 de seguridad social, de fecha 9 de mayo de 2001, violación al artículo 60 de la constitución de la república. Omisión de estatuir" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

6. 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.

7. Para apuntalar su primer medio de casación propuesto, la parte recurrente alega en esencia, que el tribunal *a quo* incurrió en la falta de interpretar de manera correcta los artículos 19, 20 y 24 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública de fecha 16 de enero de 2008, al considerar en el núm. 23, págs. 14 y 15 de la sentencia recurrida, que el recurrente en casación, al

no haber agotado el proceso para ser funcionario de carrera administrativa, debido a su cargo, que era de Encargado Regional de la Zona de Santo Domingo, debía ser considerado como funcionario de libre nombramiento y remoción, basado en los artículos 19 y 21, párrafo I de la Ley núm. 41-08. Arguye que el recurrente ni ocupaba un cargo de alto nivel ni era cercano al presidente de la República, por lo que ese artículo lo excluía de ser considerado como funcionario de libre nombramiento y remoción, de manera que la alusión al artículo 21, párrafo I de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública no aplica al caso del recurrente.

8. Continúa alegando que como se ha dicho que el recurrente no era de libre nombramiento y remoción, no era de carrera ni de confianza, quedan solo los funcionarios de estatuto simplificado y los temporales. Que resulta obvio que el recurrente debe ser considerado como funcionario de estatuto simplificado puesto que a pesar de tener vocación de carrera, cabe aceptar que califica como funcionario de estatuto simplificado y en consecuencia, le corresponde el pago de un (1) mes de salario por cada año de servicio, derecho que como quiera le fue reconocido por el tribunal *a quo*, pero por otras razones.

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00926
Recurrente: PER1
Recurrido: Presidencia de la República y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

‘‘7.2 Hechos a controvertir: a) Determinar la categoría de servidor que ostentó el señor PER1 en el SISTEMA ÚNICO DE BENEFICIARIOS (SIUBEN) DEL GABINETE DE POLÍTICA SOCIAL (GPS)… 9.1 Determinar la categoría de servidor público. 19. Para decidir sobre la solicitud precedente corresponde al Tribunal determinar la categoría de servidor público a la que perteneció el recurrente PER1 de Forma que pueda establecerse la procedencia de sus pretensiones y la de las demás solicitudes que de esta se deprenden. 20. En ese sentido, no resulta un hecho controvertido por este Tribunal que la recurrente, laboró para el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, EL SISTEMA ÚNICO DE BENEFICIARIOS (SIUBEN), siendo separado de dicha institución mediante el acto administrativo de desvinculación s/n, de fecha quince (15) del mes de octubre del año dos mil veinte (2020), y que fue desvinculado por la referida institución por conveniencia en el servicio. 21. Para la realización de lo aquí mencionado, resulta imperioso observar el artículo 18 de la ley 41-08 de 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”;* dentro de los cuales, la institución tiene la obligación de colocar a sus empleados en una de estas categorías, con el fin de establecer claramente al servidor público los beneficios establecidos por la normativa aplicable, así como las consecuencias y el debido proceso a llevar en caso de proceso de amonestación o desvinculación del cual pueden ser pasibles los servidores públicos. 22. Es preciso señalar, que, la Resolución 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,

clasifica el cargo de "Encargado" en el Grupo Ocupacional V, de Dirección, la referida resolución define dicho grupo como el siguiente: *"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 graso postgrado, maestría y/o doctorado. Requiere una experiencia laboral mínima de tres (3) años. Todos los cargos de este grupo tienen vocación de carrera."* 23. En dirección con las categorías descritas, la parte recurrente señor PER1 no ha aportado documento alguno que acredite su incorporación a la carrera administrativa en los términos referidos por el precitado artículo 102 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, de manera que la categoría en la cual se encuadraba la misma en función del cargo era como empleado de libre nombramiento y remoción, observando lo establecido en el artículo 19 y 21 párrafo I de la Ley núm. 41-08 de Función Pública. En consecuencia, el Tribunal interpreta que, la categoría de servidor público de la parte recurrente señor PER1 al momento en que operó su desvinculación, era de libre nombramiento y remoción, dado que ostentaba un cargo directivo como lo es, Encargado Regional en la zona Santo Domingo. 8.2 Comprobar si procede ordenar el pago de la indemnización prevista en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08. Como cuestión previa, el Tribunal coloca de manifiesto que, el fin que persigue las indemnizaciones al terminar la relación laboral, es la subsistencia del servidor y su familia, la cual el derecho laboral tiende a garantizar. Sobre este fin se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia (SCJ) en el cual ha considerado: *"(...) 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", criterio al cual este plenario se afilia. 25. Ahora bien, el Tribunal, en aplicación del principio ''*iura novit curia*'', que reconoce que el juez tiene la obligación de resolver los litigios que son sometidos a su consideración, conforme a las leyes que rigen la materia, aun cuando la aplicación de estas leyes no hubieren sido expresamente requeridas por las partes procederá, a continuación, a analizar la razonabilidad del artículo 60 de la Ley núm. 41-08, en aras de determinar si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma; haciendo énfasis en que es de criterio que, el hecho de que los funcionarios de libre remoción no tengan los derechos que les corresponden a los servidores de carrera, no es una razón objetiva que permita justificar que los servidores de libre remoción o alto nivel que hayan prestado sus servicios al Estado, sean la única categoría de empleado público que no le corresponda algún tipo de indemnización, al momento de su remoción. 26. La sentencia núm. TC/0044/12, dictada por Tribunal Constitucional, el veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012), consolidó la metodología del test de razonabilidad, involucrando que: "*para poder determinar la razonabilidad de una norma legal, se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la ley cuestionada a un test de razonabilidad, a fin de establecer si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma. El test de razonabilidad es una herramienta que le imprime mayor objetividad y profesionalidad a las decisiones judiciales, pues no deja al criterio del juez evaluar la razonabilidad de una norma, sino que le permite medir, de manera objetiva, si la regulación de un derecho resulta justificada por un fin constitucionalmente legítimo. Este test comprende tres aspectos a considerar:*

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00926
Recurrente: PER1
Recurrido: Presidencia de la República y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

primero, el análisis del fin buscado por la medida; segundo, el análisis del medio empleado y tercero, el análisis de la relación entre el medio y el fin buscado". 27. Todo juez que por la vía del control difuso puede pronunciarse acerca de la constitucionalidad de cualquiera de las normas del ordenamiento jurídico que deben estar subordinadas a la supremacía de la Constitución, independientemente de que no se lo hayan requerido para estatuir sobre el fondo del asunto, ya que de no hacerlo así le está negando al justiciable la materialización de un derecho fundamental como lo es el de la tutela judicial efectiva, que es una garantía incuestionable de todo Estado Constitucional y de Derecho y que pone a cargo de los jueces la función natural de guardián de la Constitución, aún "motu propio", sin que exista pedido de parte, puesto que esta es la única forma de que el ordenamiento pueda preservar la supremacía de la Constitución con respecto a las normas inferiores, que deben estar sujetas para su validez y eficacia a los principios programáticos de la Carta Magna. 28. Por mandato del artículo 188 de la Constitución dominicana, establece la figura del Control difuso. Los tribunales de la República conocerán la excepción de constitucionalidad en los asuntos sometidos a su conocimiento. Que se viabiliza por el artículo 51 de la Ley 137-11 que prevé, todo juez o tribunal del Poder Judicial apoderado del fondo de un asunto ante el cual se alegue como medio de defensa la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto tiene competencia y está en el deber de examinar, ponderar y decidir la excepción planteada como cuestión previa al resto del caso. 29.En cuanto al primer aspecto del test de razonabilidad relativo al análisis del fin buscado, el legislador en el párrafo I del artículo 21 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública establece que los funcionarios de confianza no serán acreedores de los derechos propios del personal de carrera. Al analizar esta disposición, este tribunal entiende que la misma tiene el objetivo de que los funcionarios de libre remoción o alto nivel no se beneficien de las prerrogativas que disfrutan los servidores de carrera, toda vez que los mismos ingresan a la

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00926
Recurrente: PER1
Recurrido: Presidencia de la República y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

función pública, por la discrecionalidad del titular, no cumpliendo los distintos procesos de concurso y selección establecidos para el ingreso a la carrera administrativa, lo que este tribunal considera justo. 30. En relación con el segundo escalafón, es decir, el análisis del medio, debemos precisar que al disponer el párrafo I del artículo 21 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, que "no serán acreedores de los derechos propios del personal de carrera", se le ha atribuido carácter de legalidad a la diferencia entre los servidores de carrera y los de libre remoción o de confianza, estando facultado el legislador para establecer las condicionantes y limitantes de los derechos de las diferentes categorías de funcionario público. 31. En lo relativo al tercer y último elemento del test (análisis de la relación medio fin), por el párrafo I del artículo 21 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública es habilitar a la administración pública del mecanismo legal para delimitar los derechos que tienen los servidores públicos de confianza o de alto nivel, fundamentado en el artículo 142 de la Constitución de la República que establece 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. Dicho estatuto determinará la forma de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones", buscando que no sean beneficiados de forma alegre a personas que ingresen a la función pública en virtud del poder discrecional que tiene un titular de la administración para designar a un personal en un puesto de libre remoción o alto nivel, lo cual no considera arbitrario. 32.Sin embargo, esta Cuarta Sala estima que el precitado artículo representa un vacío normativo con respecto a los derechos que sí le corresponden a los funcionarios de libre remoción de alto nivel, tal y como se especifica para los funcionarios de estatuto simplificado en donde el artículo 24 de la Ley de Función Pública dispone que 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. En ese sentido, el legislador procede a estipular en el artículo 60 de la Ley de Función Pública núm. 41-08, una indemnización para los empleados de estatuto simplificado contratados con más de un (1) año de servicio en cualesquiera de los órganos y entidades de la administración pública, en los casos de cese injustificado. 33. En este orden, se puede constatar una discriminación contra los funcionarios que desempeñan funciones de libre remoción o de alto nivel, por la discrecionalidad que interviene en su ingreso a la función pública, obviando el legislador, que estos empleados disponen de su tiempo y esfuerzo en prestar un servicio al Estado por un tiempo determinado. En este propósito, este tribunal entiende que si el nombramiento de un empleado de libre remoción se fundamenta en un ejercicio de una potestad discrecional basada en la existencia de un motivo de confianza, también su remoción debe de caracterizarse por esa discrecionalidad fundamentada en la falta de confianza, ahora bien, se debe de indemnizar a este categoría de servidor público por el servicio prestado toda vez que esta indemnización serviría de subsistencia por la falta de ocupación en la que se encontraría este servidor que ve terminada su relación laboral con el Estado sin ningún tipo de motivación o causa, lo que devendría en una especie de compensación para hacer frente a sus gastos y los de su familia. 34. A decir por la doctrina más socorrida, en relación con el contenido esencial del derecho fundamental al trabajo previsto en el artículo 62 de la Constitución, se señala que el valor o bien jurídico protegido [de este derecho] es la vita activa, entendida como el despliegue de las energías individuales a fin de producir bienes y servicios de toda índole; y ello tanto para ganarse el sustento como, más en general, para desarrollar la propia personalidad. Y es que, en un Estado Social y Democrático como el que el Texto Constitucional proclama en sus artículos 7 y 8, colocar a una persona que ha trabajado por tantos años como servidor público, en situación de incertidumbre laboral al

haber sido desvinculado de manera repentina, es una circunstancia que de facto atenta con su dignidad humana, la cual es innata, sagrada e inviolable, al tenor con el artículo 38 Constitucional. 35. Si acudimos a la jurisprudencia constitucional, nos encontramos con la sentencia TC/0005/20, en la que se esbozó que: ''el referido artículo 62 de la Constitución prohíbe toda clase de discriminación, señalando, expresamente, en su numeral 5) que se prohíbe toda clase de discriminación para acceder al empleo o durante la prestación del servicio, salvo las excepciones previstas por la ley con fines de proteger al trabajador o trabajadora. Es así que, de acuerdo con la precitada disposición normativa, la adopción de cualquier medida que pudiera dar lugar a un tratamiento diferenciado debe estar prevista en una norma con rango de ley y debe tener por finalidad la de proteger al trabajador o trabajadora.''36.En paridad con lo dicho, el Tribunal Constitucional estableció en relación con el fin del salario7, que: "m) 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 (TC/0096/12 de fecha 21 de diciembre de 2012). Esto es basado el fin que persigue el trabajo como función social, donde el ser humano no solo produce para sí, sino que garantiza la subsistencia de su familia. 37.Por consiguiente, este Tribunal, en virtud del principio de oficiosidad procede a ordenar el pago de la indemnización establecida en virtud del artículo 60 de la Ley de Función Pública núm. 41-08, no por ser la parte recurrente un empleado de estatuto simplificado, sino porque después de efectuado el *test* de razonabilidad al artículo 21 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, esta Sala constató una

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00926
Recurrente: PER1
Recurrido: Presidencia de la República y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

discriminación a los servidores públicos de libre remoción o de alto nivel que terminan su relación laboral con el Estado sin ningún tipo de compensación por los servicios prestados a la institución a la que pertenecían. 38. En ese sentido, de conformidad con 60 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, se protege a los servidores públicos de estatuto simplificado y -mediante esta interpretación extensiva-favorable a favor del derecho del trabajador- a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, que, desvinculado sin causa justificada se hace acreedor de una indemnización equivalente a un salario por cada año trabajado. Ello implica que, en virtud del motivo de su separación (injustificado), le hace merecedor de la indemnización requerida pues si bien es una facultad de la Administración Pública, prescindir de su personal auxiliándose de esa causal debe responder acordando la indemnización prescrita por la ley, razón por la que este Tribunal ACOGE, en cuanto a este aspecto, el presente recurso contencioso administrativo, por consiguiente ordena a la parte recurrida, EL SISTEMA ÚNICO DE BENEFICIARIOS (SIUBEN) DEL GABINETE DE POLÍTICA SOCIAL (GPS) y al señor PER4 pagar al recurrente la suma de UN MILLÓN QUINIENTOS TREINTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS VEINTICUATRO PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS 00/100 ($RD1,536,224.00) toda vez que el recurrente laboró en la referida institución por un periodo de dieciséis (16) años y dos (02) meses, devengando un salario mensual de NOVENTA Y SEIS MIL CATORCE PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS 00/100 (RD$96,014.00).

10. Antes de analizar el mérito del medio de casación que se analiza, debemos indicar para entender mejor esta decisión, que esta jurisdicción admite la corrección del dispositivo del fallo impugnado mediante el que se ordena el pago de la indemnización del artículo 60 de la Ley núm. 41-08

sobre Función Pública y de los derechos adquiridos del servidor público. Sin embargo, entiende procedente acudir a la técnica denominada suplencia de motivos que permite a los jueces de la casación dispensar la justificación adecuada de una decisión con cuyo dispositivo esté conforme la corte de casación.

11. La suplencia de motivos faculta a esta corte de casación para sustituir o completar la fundamentación dispensada por los jueces del fondo cuando esta no sea adecuada, siempre y cuando la parte dispositiva de ella sea correcta, fundamentados en la doctrina que impone a la corte de casación no incurrir en dilaciones indebidas al momento de casar una decisión y enviar el conocimiento del asunto a otro tribunal del mismo grado del cual emanó la sentencia impugnada cuando algún motivo de ella sea erróneo.

12. Así las cosas, esta Tercera Sala, tras realizar el estudio correspondiente de la sentencia impugnada pudo apreciar que para otorgar la indemnización establecida en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, los jueces del fondo realizaron un examen de razonabilidad que conllevó la inaplicación de las disposiciones de dicha legislación por inconstitucionalidad (control difuso) en relación con las indemnizaciones correspondientes a los empleados clasificados como de alto nivel al caso que nos ocupa.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00926
Recurrente: PER1
Recurrido: Presidencia de la República y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

13. No obstante la errónea aplicación del artículo 16 de la Ley núm. 14-91, equiparable al artículo 21 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública para determinar que el empleado corresponde a la categoría de libre nombramiento y remoción (por tratarse de un servidor de alto nivel) por parte de la jurisdicción contencioso administrativa no debe producir la casación del fallo atacado ya que si tomamos en consideración la naturaleza de las funciones que desempeñaba como encargado regional en la regional de Santo Domingo y el tiempo laborado en el Sistema Único de Beneficiarios (Siuben), se podrá determinar la categoría de servidor a la que corresponde al señor PER1 y en consecuencia, fijar a cuáles prestaciones e indemnizaciones laborales tiene derecho, siendo el dispositivo de la sentencia impugnada correcto y la razón por la que debe mantenerse suministrando esta corte de casación la motivación que considere correcta.

14. En ese sentido, tal y como se desprende de la sentencia impugnada (pág. 12) el señor PER1 inició sus labores en el Sistema único de Beneficiarios (Siuben) del Gabinete de Política Social (GPS) en fecha 1 de octubre de 2004, por tanto la norma aplicable al momento de su ingreso resulta ser la Ley núm. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Sin embargo, durante su trayectoria activa como empleado en la Administración

intervino la Ley núm. 41-08, constituyendo una norma aplicable a su relación de empleo ya que ésta última es de ejecución sucesiva indefinida, asimilable, por su naturaleza, a una situación en curso, siempre y cuando no afecte derechos adquiridos y consolidados al amparo de la norma anterior, lo que no ocurre en la especie.

15. El artículo 20.3 de la ley núm. 41-08, sobre Función Pública, indica que *serán cargos de algo nivel...los directores nacionales y generales y subdirectores…*

16. Resulta importante retener que las disposiciones relativas a los empleados de alto nivel que determinan la ausencia del beneficio de la indemnización en caso de cese injustificado deben ser interpretadas sobre la base del principio de favorabilidad respecto del titular del derecho fundamental involucrado, que lo es el servidor público en cuestión, todo de conformidad al artículo 74.4 de la Constitución.

17. Esta interpretación favorable consiste en circunscribir la clasificación relativa a los empleados de alto nivel a la esencia y a los casos estrictamente estipulados por la Ley sobre Función Pública, por lo que cualquier duda o imprecisión al respecto debe decidirse en beneficio del empleado mediante su asimilación a los empleados de estatuto simplificado en lo que concierne

a los beneficios por cese injustificado, quienes se benefician de la indemnización del artículo 60 de la Ley núm. 41-08.

18. Otra situación derivada del citado principio de favorabilidad para el titular del derecho fundamental involucrado se relaciona con que corresponde a la administración pública que alegue la condición de empleado de confianza y, por tanto, de libre remoción de un servidor que reclama indemnizaciones económicas, la prueba de los hechos relevantes y pertinentes al efecto, todo de conformidad también con la parte final del artículo 1315 del Código Civil (de aplicación supletoria en esta materia). En efecto, corresponde al deudor que se pretenda libre de la obligación que se le reclama, la prueba de los hechos que comprueben dicha liberación. Los hechos que deben probar la calificación de empleado de alto nivel de un servidor se relacionan con la naturaleza estricta de la función que haya prestado de manera indefinida, es decir, no temporalmente por alguna contingencia.

19. A esa misma conclusión -referente a la prueba a cargo de la administración- se llega por la teoría de la carga dinámica de la prueba ya que la administración está en mejores condiciones de probar su alegato en el

sentido de que el empleado demandante es un empleado de libre remoción por ser de alto nivel.

20. En ese tenor, de la interpretación de los artículos previamente señalados, combinada con los hechos no controvertidos fijados por los jueces del fondo, se desprende que las funciones ejercidas por el señor PER1

(a pesar de haber señalado los jueces del fondo que por la naturaleza de la posición desempeñada por el empleado público como encargado, corresponde a la categoría de alto nivel; o sea de libre remoción, no reúnen las características señaladas en los artículos 19, 20 y 21 de la Ley núm. 41-08, como servidor de libre nombramiento y remoción, todo en vista de que no fue demostrado que prestara la función estricta de Director Nacional o General de la institución de que se trate, de conformidad al artículo 20.3 de la Ley 41-08 antes citada. Al hilo de lo anterior, y de acuerdo con las características del cargo que desempeñaba el servidor que nos ocupa, su condición debe ser asimilada a las de empleados de estatuto simplificado en relación con los beneficios por cese injustificado, 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. Por tanto, resulta necesario mantener el fallo de la sentencia impugnada.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00926
Recurrente: PER1
Recurrido: Presidencia de la República y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

21. Para apuntalar su segundo medio de casación propuesto la parte recurrente alega en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en violación a la Ley núm. 87-01 de fecha 9 de mayo de 2021, que instituye un Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) ya que si bien argumentó con mucha propiedad sobre el acogimiento de daños y perjuicios a partir de la violación a la Ley núm. 87-01 y a los artículos 60 y 61 de la Constitución de la República, se limitó a imponer un monto de reparación de daños y perjuicios, obviando estatuir sobre el reclamo hecho en el recurso contencioso administrativo en el sentido de que se ordenara a la parte recurrida a reportar a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) los montos que debió remitirle desde que el recurrente fue contratado para laborar en el Siuben, de modo que pudiera disponer de la devolución de los montos que engrosarían su fondo de pensiones en una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) en el régimen de capitalización individual o en la Dirección de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado (DGJP), en el régimen de reparto.

22. Continúa alegando la parte recurrente que la sentencia recurrida tiene sus luces, sin embargo, omitió estatuir sobre un punto clave como es que la recurrida, dos instituciones públicas, incumplía con proteger al recurrente de un derecho fundamental como lo es la seguridad social y como lo señala

el artículo 60 de la Constitución de la República, por lo que, procede casar la sentencia recurrida de manera parcial.

23. El tribunal *a quo* indicó, en el apartado (II) pretensiones de las partes (pág. 5), que el entonces recurrente PER1 concluyó de la manera siguiente:

''PRIMERO: Declarar la competencia de este tribunal para conocer tanto del reclamo en pago de beneficios laborales como en reparación de daños y perjuicios con afectación patrimonial, por establecerlo las leyes 41-08 de Función Pública y 107-13 Sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y los Procedimientos Administrativos; SEGUNDO: En cuanto a la forma, declarar regular y válido el presente recurso contencioso administrativo por haberse interpuesto en tiempo hábil y conforme a la ley; TERCERO: Condenar al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA y al SISTEMA ÚNICO DE BENEFICIARIOS (SIUBEN), pagar al señor PER1 los siguientes derechos y beneficios laborales: a) 60 días de salarios por concepto de vacaciones pendientes, por RD$4,430.63, igual a RD$265,837.80 (DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS CON 80 CENTAVOS).b) Salario de Navidad de 2020, igual a RD$76,011.08 (SETENTA Y SEIS MIL ONCE PESOS CON 08/100). c) 16 meses de salarios a razón de RD$96,014.00, igual a RD$1,536,224.00 (UN MILLÓN QUINIENTOS TREINTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS VEINTICUATRO PESOS). CUARTO: Condenar al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, AL SISTEMA ÚNICO DE BENEFICIARIOS (SIUBEN) y al señor PER5 pagar al señor PER1 la suma de RD$20,000,000.00 (VEINTE MILLONES DE

PESOS), como justa reparación por los daños y perjuicios sufridos al nunca inscribirlo en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS). QUINTO: Reservarnos el derecho de depositar documentos en el curso del proceso por no haberse podido obtener a tiempo, tales como: certificaciones expedidas por institución bancaria en la que se depositaba el salario mensual del recurrente, certificación del Ministerio de Administración Pública (MAP), relativa a la solicitud de convocatoria de la Comisión de Personal Ad-Hoc, comunicación de desvinculación comunicada al recurrente por el SIUBEN, certificación de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y de la Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (DIDA), señalando si al recurrente lo tenía inscrito en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y desde cuándo y con cuál salario; cualquier documento que no existiere al momento del escrito, del que no se tuviere conocimiento o que se hubiere extraviado." (sic)

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

''7.2 Hechos a controvertir: …b) Determinar si debe condenar a el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, EL SISTEMA ÚNICO DE BENEFICIARIOS (SIUBEN) y el señor PER4 el pago de VEINTE MILLONES DE PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS (RD$20,000,000.00), como reparación por daños y perjuicios toda vez que no fue inscrito en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)… 8.5 Sobre la solicitud de indemnización por la no inscripción en la Seguridad Social. 49. Tal y como fue apuntado *ut supra*, la parte recurrente, señor PER1 señala que la parte recurrida, debe ser condenada al pago de la suma de veinte millones de pesos dominicanos con cero centavos (RD$20,000,000.00), como justa reparación

por los daños y perjuicios morales y materiales que alega la parte recurrente le fueron causados por no haber sido inscrito en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS). 50. Cónsono con lo anterior, el Tribunal Constitucional mediante sentencia TC 0203/2013, de fecha 13 de noviembre del 2013, respecto a un caso similar destacó que "...f. El derecho a la seguridad social es un derecho fundamental, como tal inherente a la persona, y es, asimismo, un derecho prestacional, en la medida en que implica un derecho a recibir prestaciones del Estado. En los textos transcritos se aprecia claramente que el derecho a la seguridad social, en particular de las personas envejecientes y que sufren de alguna discapacidad, se encuentra revestido de la fuerza que aporta el texto supremo, que lo hace de cumplimiento obligatorio, máxime porque el derecho a la seguridad social responde también al principio de progresividad consagrado en el artículo 8 de la Constitución. Que el derecho a la seguridad social constituye la garantía del derecho a vivir una vida digna frente al desempleo, la vejez, la discapacidad o la enfermedad. Sin embargo, el derecho a la seguridad social se sustenta en los principios de universalidad y solidaridad, y puede ser reivindicado mediante la acción de amparo; los jueces deben ponderar las particularidades de cada caso concreto (...)" 51.Que, con la finalidad de emprender y normalizar la prestación del derecho, se crea mediante la Ley núm. 87-01, de fecha 9 de mayo de 2001, el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), para regular y desarrollar los derechos y deberes recíprocos del Estado y de los ciudadanos en lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales. 52. Que el artículo 202 de la ley 87-01, del Sistema Dominicano de la Seguridad Social, establece: "El empleador tiene la obligación de inscribir al afiliado, notificar los salarios efectivos o los cambios de estos y remitir las contribuciones a la entidad competente, en el tiempo establecido por la presente ley". 53. De la anterior

disposición normativa se advierte el deber jurídico de la parte recurrida hacia proveer de manera obligatoria la inscripción en la seguridad social al recurrente. Es que, esta obligación nace del mandato de optimización y directriz establecida en el artículo 60 de la Constitución, entonces, a ese mandato proponer un alcance universal, se infiere su carácter de interés que atañe al orden público. 54. Por consiguiente, la parte recurrente ha establecido dónde estuvo la actuación antijurídica de la recurrida, que en el expediente y, por ende, las pruebas suministradas al mismo no existen constancia de que la parte recurrente haya sido inscrita en el Sistema Dominicano de la Seguridad Social correspondiente, al tenor de los derechos de seguridad social que le asisten, lo que le generó daños evidentes, en tanto la no inscripción de la recurrente le priva de la asistencia y otros beneficios sociales suficientes ante situaciones de necesidad. En consecuencia, de acuerdo al principio de proporcionalidad y las circunstancias particulares del caso, procede la imposición de la indemnización que se hará constar en el dispositivo…'' (sic)

25. En torno a la omisión de estatuir invocada, es oportuno destacar que ha sido línea jurisprudencial constante que los jueces del orden judicial están en el deber de responder a todas las conclusiones explícitas y formales de las partes, sea para admitirlas o rechazarlas, dando los motivos pertinentes, sean las mismas principales, subsidiarias o incidentales, lo mismo que las conclusiones que contengan una demanda, una defensa, una excepción, un medio de inadmisión o la solicitud de una medida de instrucción; que además, la jurisdicción apoderada de un litigio debe responder aquellos

medios que sirven de fundamento a las conclusiones de las partes y no dejar duda alguna sobre la decisión tomada[1].

26. En la especie, del análisis de la sentencia impugnada (pág. 5) queda evidenciado que la hoy recurrente en casación se limitó a plantear formalmente en el recurso contencioso administrativo original que fuese condenado el Ministerio de la Presidencia, el Sistema Único de Beneficiarios (Siuben) y el señor PER4 al pago de la suma de RD$20,000,000.00 por concepto de reparación de daños y perjuicios sufridos al no ser inscrito en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS). De ahí que, contrario a lo indicado, no se advierte que la hoy recurrente haya peticionado ante los jueces del fondo que fuera ordenado a la parte recurrida la remisión de los reportes a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), indicando los montos por el tiempo contratado en la administración; de modo que no se verifica la omisión de estatuir en tanto que la hoy recurrente no formuló dicha petición ante el tribunal *a quo*.

27. Debe apuntarse que, las conclusiones de las partes son las que fijan la extensión del proceso y limitan el poder de decisión del juez o de los jueces apoderados y el alcance de la sentencia, por tanto, no es posible atribuir

[1] SCJ-TS-23-0459, 28 de abril 2023, BJ. núm. 1349.

vicios a una decisión cuando los planteamientos de las partes no han formado parte de sus conclusiones formales, razones por las cuales los jueces del fondo no se encontraban obligados a contestarlos, puesto que su deber radica en sustentar su decisión de manera precisa, por lo que se desestima el medio analizado.

28. Finalmente, se advierte que sujeta a con los motivos suplidos por esta corte de casación, la sentencia dictada por el tribunal *a quo* contiene una correcta apreciación de los hechos y documentos de la causa, sin incurrir en los vicios denunciados, conteniendo una exposición de motivos pertinente que justifica la decisión adoptada, por lo que procede rechazar el presente recurso de casación.

29. En virtud del artículo 60, párrafo III de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en este aspecto, en su párrafo V, expresa que e*n el recurso de casación en materia contencioso administrativa no hay condenación en costas*, lo que aplica en la especie.

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-00926
Recurrente: PER1
Recurrido: Presidencia de la República y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

jurisprudencial observada 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 parcial interpuesto por PER1 contra la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00051 de fecha 31 enero de 2023 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

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

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Manuel A. Read Ortiz
Moises A. Ferrer Landron
Anselmo A. Bello Ferreras
Manuel R. Herrera Carbuccia
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/F9HB-67XT-M73W-P2BP