REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01967
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-24-2418

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 **29 de noviembre de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por PER1

contra la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00466 de fecha 7 de julio de 2023 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01967
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 19 de septiembre de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. Juan Antonio Garrido (John Garrido), actuando como abogado constituido de PER2

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), representado por PER3 mediante memorial depositado en fecha 12 de octubre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Dr. José Ramón Frías López y los Lcdos. Boni Guerrero Canto, Cristino Cabrera Encarnación y Rafael Morillo Camilo.

3. Mediante dictamen de fecha 20 de octubre de 2023 suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. En fecha 25 de febrero de 2021, el Poder Ejecutivo emitió el decreto núm. 125-21, derogando el decreto núm. 386-12 que designó a PER1 como consejera en la misión permanente de la República

Dominicana ante la Organización de Estados Americanos (OEA), en Washington D.C. Estados Unidos de Norteamérica.

5. Posteriormente, en fecha 24 de agosto de 2021 la señora PER1 interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-03-2022-SSEN-00069 de fecha 28 de febrero de 2022, que declaró inadmisible el recurso por extemporáneo.

6. La precitada decisión fue recurrida en casación por la señora PER4 dictando la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia la sentencia núm. SCJ-TS-22-1248 de fecha 16 de diciembre de 2022 que casó la sentencia y envió el conocimiento del asunto a la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo; la cual, en cumplimiento del referido envío, dictó la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00466 de fecha 7 de julio de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 24 de agosto de 2021, por la señora PER4 en contra de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, y del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX); por cumplir con las leyes aplicables a la materia. **SEGUNDO:** RECHAZA totalmente, en cuanto al fondo, el indicado recurso contencioso administrativo; por las razones establecidas en la parte

considerativa de la presente decisión. **TERCERO:** DECLARA el 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

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Violación e inobservancia al artículo 74.1 constitucional. Desconocimiento de la seguridad jurídica, principio de favorabilidad constitucional y/o pro persona (art. 74.4); violación al precedente del TC/0091/20 y precedente de la Corte IDH, caso 19 comerciantes vs. Colombia. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109.173. **Segundo medio:** Violación al artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y precedentes vinculantes de la Corte IDH: caso PER5 vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 91 y caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sentencia de 27 de junio de 2012, párrafo 261. Violación a la opinión consultiva OC/9/87, párrafo 24 y violación al precedente vinculante del TC/0030/12 sobre la efectividad de un recurso judicial. **Tercer medio:** Inobservancia a jurisprudencia de la SCJ No. 0030-2021-SSEN-00120 de la Tercera Sala de la SCJ y sentencia No. 68 de fecha 29 de noviembre de 2019 de la Tercera Sala de la SCJ sobre criterios responsabilidad patrimonial de la administración

pública y jurisprudencias de la Corte IDH sobre valoración de los daños: sentencia No. 033-2021-SSEN-00120 y caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz vs Perú, sentencia 10 de julio de 2007. Serie Con. 167; resolución No. 40-34, de fecha 11 de diciembre del año 1985, votada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU)" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

8. En vista de que estamos apoderados de un segundo recurso de casación, debe tenerse en cuenta que la Ley núm. 25-91, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, modificada por la Ley núm. 156-97 establece en su artículo 15 que *en los casos de Recurso de Casación las diferentes Cámaras que componen la Suprema Corte de Justicia, tendrán facultad de conocer el primer recurso de casación sobre cualquier punto. Sin embargo, cuando se trate de un segundo recurso de casación relacionado con el mismo punto, será competencia de las cámaras reunidas de la Suprema Corte de Justicia, es decir, de la Suprema Corte de Justicia en pleno, el conocimiento de los mismos.*

9. Esta Tercera Sala dictó en fecha 16 de diciembre de 2022 la sentencia núm. SCJ-TS-22-1248 mediante la cual estableció que cuando se trate de actos administrativos desfavorables cuyos afectados son plenamente identificables, deberán ser notificados a estos últimos suministrando el texto íntegro del acto

en cuestión, debiendo señalarse, además, las vías y plazos para recurrirlo. En ese sentido, la notificación de un acto desfavorable sin la referida indicación de las vías administrativas o judiciales que pueda invocar a su favor el afectado, no será válida para el cómputo de los plazos atinentes a la vía administrativa o judicial que se intentare, a menos que haya intervenido alguna subsanación de la referida irregularidad, la cual tendrá lugar cuando el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance del acto de que se trate, o interponga cualquier recurso que proceda en derecho. Por lo antes indicado, esta Tercera Sala en el ejercicio de su función casacional, advierte que el sustento jurídico utilizado por el tribunal *a quo* para declarar la inadmisibilidad, como indica la sentencia impugnada en su pág.14, se fundamentó en que la desvinculación le fue notificado a la recurrente en fecha 19 de abril del 2021 a través de las comunicaciones núms. DRRHH-1794- 2021 y DRRHH-1795-2021; sin embargo, no es sino hasta el día 24 de agosto del año 2021 que la parte recurrente decide interponer su recurso contencioso administrativo ante este tribunal; que, de igual forma, aunque la actual recurrente menciona en su recurso de casación, en su pág. 6, que fue notificada en esa fecha y que a su vez recibió un correo electrónico el 30 de abril de 2021, estableció además que dicha notificación ocurrió de manera precaria, por lo que dicha afirmación no supone una admisión expresa del

conocimiento de la existencia íntegra del acto en cuestión, todo en virtud de que de la lectura de la notificación realizada por de las comunicaciones núms. DRRHH-1794-2021 y DRRHH-1795-20216, no se desprende que las recurridas hayan enunciado datos que permitan extraer que esta última conociera íntegramente el acto administrativo y las motivaciones de hecho y de derecho que lo validan, además de que, como más arriba se expresa, no se cumple con los requisitos de eficacia que exige el artículo 12 de la Ley núm. 107-13.

10. Indicando además, que se evidencia que el tribunal *a quo* ha incurrido en falta de base legal al declarar inadmisible el recurso, sin antes ponderar que la notificación del acto administrativo, como acto desfavorable, se haya realizado en cumplimiento con las exigencias legales, como son los requisitos de eficacia establecidos en el artículo 12 de la Ley núm. 107-13 y que por tanto, no sea inexistente la notificación del acto administrativo, puesto que era imperativo cumplir con el mandato legal e indicar adicionalmente, junto al texto íntegro (motivado) de la mencionada desvinculación, la vía y el plazo para impugnar la actuación de que se trate, administrativa o judicialmente, elementos que le hubiera permitido edificarse con respecto al punto de partida de dicho plazo, vulnerando como consecuencia la tutela judicial efectiva de la parte recurrente. Que, al no hacerlo los jueces del fondo de esa manera, permite constatar que existió una vulneración de las disposiciones

del artículo 5 de la Ley núm. 13-07, o errónea aplicación de este, razón por la cual casó la sentencia en ese momento analizada y envió el asunto a la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

11. En ese sentido, los aspectos de derecho relacionados con este recurso no fueron abordados en la primera sentencia de casación ya que no versan sobre aspectos relacionadas con la prescripción de la acción abordada en la primera casación, sino respecto del fondo del asunto. De ahí que, al proceder al análisis de los puntos de derecho, se colige que se trata de una ponderación distinta, resultando procedente que esta Tercera Sala sea la competente para conocer el presente recurso de casación.

12. Para apuntalar el primer, segundo y tercer medios de casación propuestos, los cuales serán analizados en conjunto por estar vinculados, la parte recurrente aduce en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en los vicios denunciados, al establecer que la recurrente no cumplió con el tiempo establecido en el artículo 8 de la Ley núm. 314-64 Orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, para ser de carrera diplomática. Sin embargo, para cuando fue desvinculada ya había cumplido 12 años (2009-2021) en el servicio exterior. En todos esos años obtuvo la categoría de funcionaria diplomática basada en el derecho de expectativa o de esperanza, derecho este

que queda incorporado a nuestro orden jurídico por el artículo 74.2 de la Constitución.

13. Continúa alegando que, esta funcionaria diplomática fue nombrada mediante decreto núm. 469-09 de fecha 19 de junio de 2009 en calidad de consejera de la Embajada Dominicana en la República de Uruguay y posteriormente nombrada consejera ante la Misión Permanente de República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos (OEA) mediante decreto núm. 386-12 del 28 de julio de 2012 y finalmente desvinculada mediante decreto núm. 125-01 del 25 de febrero de 2021; es decir, al ser nombrada en el año 2009 y el Reglamento de Carrera Diplomática promulgado en el año 2019 y desvinculada en el año 2021, en todo ese intermedio, la recurrente acumuló más de 10 años.

14. Manifiesta además que, no se puede afectar su derecho de expectativa, razón por la que los jueces del fondo debieron proteger el tránsito de su derecho de expectativa al derecho adquirido; además, la interpretación dada por el tribunal *a quo* no le favorece porque no se realizó conforme la base de los principios *pro homine* y *pro persona*, cuyos principios tienen rango constitucional.

15. Igualmente aduce la parte recurrente, que los jueces del fondo confunden la responsabilidad civil con la responsabilidad patrimonial, pues la sentencia

aplica los presupuestos de la responsabilidad civil a la responsabilidad patrimonial. Ambas responsabilidades tienen causales distintas y diferentes. Pues la reciente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia sobre responsabilidad patrimonial de la administración trazó los criterios que deben observarse para el reconocimiento de esta responsabilidad.

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

"FONDO DEL CASO 27. La parte recurrente, señora PER4 alega en su recurso que, el Decreto presidencial que la desvincula, cómo acto administrativo no contiene una fundamentación ni motivación de la desvinculación, tal como lo exige la ley en estos tipos de actos administrativos. En su calidad de carrera diplomática para desvincular a la señora PER4 se debe realizar un juicio disciplinario conforme a la ley que rige la materia. La ley Orgánica 630-16, del 28 de julio de 2016, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior en el artículo 92 establece que la desvinculación de un funcionario de carrera diplomática y consular se efectuará conforme a la Ley 41-08, de Función Pública, argumentando además que, la señora PER1 cumplió diez años dentro de la Ley 314 del 1964, Orgánica de la secretaria de Estado de Relaciones Exteriores. Esta funcionaria diplomática fue nombrada consejera de la embajada dominicana en la República de Uruguay, es decir, la reclamante al ser nombrada en el año 2009 y el Reglamento de Carrera Diplomática promulgado en el año 2019 de la ley 630-16, en ese intermedio, la recurrente acumuló 10 años. 28. Por su lado, la parte recurrida, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX), sostiene que la condición de servidora de carrera no limita al señor Presidente de la

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01967
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

República en su facultades constitucionales establecidas en el transcrito artículo 128, numeral3 literal a), contrario a lo que sustenta la recurrente, esta no ha probado al tribunal como es su deber, haber sido incorporada a la Carrera Diplomática cumplimiento los requisitos que exige la ley para dicha incorporación, es decir, no basta haber acumulado diez (10) años en una función diplomática para adquirir automáticamente el estatus de servidora de carrera diplomática y en tal virtud, obtener su incorporación a la misma, como erróneamente aprecia la recurrente, sino que el aspirante a ser incorporado a la carrera diplomática debe llenar los requisitos adicionales que exigen las leyes a esos fines. 29. Y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA (PGA), también en representación de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, mediante Dictamen núm. 323-2022, establece que la recurrente no fue sometida al citado proceso de evaluación, ni tampoco al concurso de libre competición, ni ha cursado y aprobado el programa en Formación en Diplomacia y Relaciones Internacionales del INESDYC, por lo cual no es una servidora de carrera, ni goza de estabilidad laboral, pudiendo ser desvinculada a conveniencia de la institución en cualquier momento, razón más que suficiente para que sea rechazado el presente recurso. 30. En ese orden, el artículo 138 de la Constitución, establece: (…).31. Es menester resaltar la facultad que tiene el presidente de la República, en su condición de jefe de gobierno, cuando la Constitución en el artículo 128, establece: (…). En cuanto a la categoría de empleado de carrera diplomática y consular 32. Es preciso establecer que el artículo 8 de la Ley 314, Ley Orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Ahora Ministerio), derogada por la Ley Orgánica núm. 630-16, del 28 de julio de 2016, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior establece que: “Serán considerados como funcionarios ingresados en la carrera diplomática y consular, con las prerrogativas que les son inherentes de acuerdo con esta Ley, las personas que al momento de su publicación hubiesen adquirido plenos derechos en virtud de leyes anteriores, y las que ingresen en lo sucesivo por los medios y previsiones que más

adelante se establecen. PÁRRAFO I: Adquieren la condición de función arios de carrera aquellos que hayan cumplido a la fecha de la promulgación de esta ley, o cumplan en lo sucesivo, diez años de servicios en la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores". 33. Asimismo, la vigente Ley 630-16, de fecha 28 de julio de 2016, Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, en su artículo 64, dispone lo siguiente: "Tienen condición de funcionarios de la carrera diplomática las personas que al momento de la publicación de esta ley hayan adquirido tal condición en virtud de leyes anteriores y los que en lo sucesivo adquieran tal condición de acuerdo con lo establecido en la presente ley y el Reglamento de la Carrera Diplomática." 34. Igualmente, el artículo 70, dispone "Nombramiento del personal del Ministerio de Relaciones Exteriores. Corresponde al Presidente de la República nombrar al personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Constitución de la República, en la Ley de Función Pública, en esta ley y sus respectivos reglamentos de aplicación, y en el reglamento especial de la Carrera Diplomática, y sus modificaciones (...) Párrafo II.- Los nombramientos del personal diplomático de la Cancillería y del Servicio Exterior se harán conforme a las disposiciones de la Constitución y de la presente ley. Excepcionalmente y por conveniencia institucional justificada, el Ministro o la Ministra de Relaciones Exteriores les dará destino de acuerdo con las necesidades del servicio, con excepción de los jefes y jefas de misiones diplomáticas y consulares." 35. Por otro lado, el artículo 6 de la Ley 41-08, sobre Función Pública, establece "El presidente de la República podrá crear carreras administrativas especiales en aquellos órganos de la Administración Pública Central y en las entidades descentralizadas, previo estudio y opinión favorable de la Secretaría de Estado de Administración Pública. Párrafo I.- Las carreras Docente, Diplomática y Consular, Sanitaria y la del Ministerio Público se consideran carreras administrativas especiales. (...)". En lo referente el artículo 23 en su párrafo "(...) Los funcionarios públicos de carrera sólo perderán dicha

condición en los casos que expresamente determina la presente ley, previo cumplimiento del procedimiento administrativo correspondiente y formalizado mediante acto administrativo. El cese contrario a derecho se saldará con la reposición del servidor público de carrera en el cargo que venía desempeñando, y el abono de los salarios dejados de percibir" (...). 36. Del estudio de las piezas que reposan en el expediente ha quedado evidenciado que, la parte recurrente, señora PER4 laboró de forma ininterrumpida como consejera de la Embajada de la República Dominicana en la República de Uruguay y en la Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos (OEA), en Washington D.C., Estados Unidos de América, desde el 19 de junio de 2009, designada mediante los Decretos núms. 469-09 y 386-12, hasta la derogación de este último en fecha 25 de febrero de 2021; en ese sentido, se verifica que la Ley núm. 630-16, fue promulgada en fecha 28 de julio de 2016, fecha en la cual la hoy parte recurrente había cumplido siete (07) años ejerciendo sus funciones diplomáticas, por lo que, no califica como empleada de carrera, en virtud a lo establecido en la Ley 314-64, aunque al momento de su desvinculación mediante Decreto núm. 125-21, de fecha 25 de febrero de 2021, tenía un tiempo de labor de once (11) años y ocho (08) meses; no obstante, a partir de la entrada en vigencia de la Ley núm. 630-16, el ingreso a la carrera diplomática se realiza mediante concurso conforme al artículo 55, sometiéndose a las pruebas correspondientes en el concurso de oposición. 37. En consonancia con lo anterior, se advierte que, en virtud de lo previsto en el precitado artículo 8, Párrafo I, de la Ley 314-64, la señora PER4 no adquirió de pleno derecho la condición de funcionaria de carrera diplomática y consular, ya que a la fecha de promulgación de la Ley 630-16, esta no había cumplido el tiempo establecido para dichos fines, y no consta depositado algún elemento de prueba donde se pueda demostrar que la misma haya concursado para adquirir dicha posición, lo que implica que, no era necesario realizar un procedimiento disciplinario,

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01967
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

puesto que, la hoy parte recurrente, señora PER4 no pertenecía a la categoría de empleados de carrera diplomática y consular, tal y como hemos señalado; además, no se aprecia que la misma haya incurrido en alguna falta disciplinaria donde tenga que seguir el procedimiento exigido en la Ley 41-08, de Función Pública. En cuanto al reintegro laboral y salarios dejados de percibir 38. La parte recurrente, señora PER4 solicita en sus conclusiones su reintegro laboral, así como los salarios dejados de percibir como consejera en la Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos (OEA), en Washington D.C., Estados Unidos de América. 39. La Constitución, establece en su artículo 142, 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." 40. En ese sentido, la Ley núm. 41-08, de fecha 25 de enero de 2008, instituye varios tipos de relaciones laborales entre la Administración Pública y sus servidores, es así como también, en el artículo 18 las categorizó como sigue: 1ro. Funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción; 2do. funcionarios o servidores públicos de carrera; 3ro. Funcionarios o servidores públicos de estatuto simplificado" y 4to. Empleados temporales. 41. Al tenor del artículo 71, de la Ley 630-16, expone "Clasificación de los puestos de trabajo. El reglamento de aplicación de esta ley definirá la clasificación de los puestos de trabajo en el Ministerio y, conforme a la naturaleza de cada puesto, tendrá en cuenta las orientaciones que puedan ofrecer para el efecto las convenciones internacionales aprobadas por el Congreso Nacional, así como la Ley de Función Pública y su reglamento de aplicación." 42. Asimismo, el artículo 79, señala "Clasificación. El personal del servicio exterior estará integrado por funcionarios o funcionarias clasificados de la siguiente manera: (...) Párrafo VII.- Los Consulados

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01967
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Rentados podrán estar integrados por el siguiente personal: a) Cónsul General. b) Cónsul. c) Vicecónsul. d) Personal administrativo, nacional o local." 43. Igualmente, el acápite 4 del artículo 76 de la Ley 630-16, el cual establece: "Clasificación. El personal que integra la Cancillería se clasifica en las siguientes categorías: 1) funcionarios incorporados a la Carrera Diplomática. 2) funcionarios o Servidores Públicos y Servidoras Públicas de Carrera Administrativa. 3) funcionarios de libre nombramiento y remoción y los de confianza. 4) funcionarios con rango diplomático no pertenecientes a la Carrera Diplomática, los cuales serán considerados de libre nombramiento y remoción". 5) Servidores o servidoras públicos de estatuto simplificado." 44. Es pertinente establecer el estatuto laboral al que pertenecía la recurrente; en ese sentido, se ha constado que la posición laboral desempeñada era consejera en la Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos (OEA), en Washington D.C., Estados Unidos de América, lo que implica que pertenecía a un puesto de alto nivel, al tenor de lo dispuesto en el acápite 4 del artículo 76 de la Ley 630-16, antes mencionado. 45. Por su lado, el artículo 19 de la Ley 41-08, de Función Pública, dispone: "Son funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción quienes ocupan cargos de alto nivel. El cual solo puede ser destituido mediante Decreto del Presidente de la Republica." 46. También, el artículo 59, expresa: "En adición a los derechos generales de los servidores públicos, son derechos especiales de los funcionarios de carrera, los siguientes: 1. A la titularidad de un cargo permanente de la administración pública clasificado como de carrera; 2. De estabilidad en la carrera administrativa bajo las condiciones previstas por la presente ley; 3. Ser restituido en su cargo cuando su cese resulte contrario a las causas consignadas expresamente en la presente ley y recibirlos salarios dejados de percibir entre la fecha de la desvinculación y la fecha de la reposición, sin perjuicio de las indemnizaciones que la jurisdicción contencioso administrativa pueda considerar. Es decisión del empleado aceptar la restitución en el mismo destino, en caso de no aceptarla

la institución deberá reubicarlo en otro destino; 4. A la promoción dentro de la carrera administrativa; 5. Ejercer los demás derechos que con carácter especial se establezcan legal o reglamentariamente en su favor, por su condición de servidor de carrera; 6. Ser ascendidos por sus méritos, a cargos de mayor nivel y remuneración, de acuerdo con las necesidades y posibilidades de la administración pública." 47. La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en su Sentencia SCJ-TS-22-0314, de fecha 31 de marzo de 2022, sostiene que "Sin embargo, la normativa constitucional y legal de la función pública no contempla el derecho a la estabilidad en el empleo de los servidores de libre remoción, si 0únicamente con respecto a los empleados pertenecientes a la carrera administrativa. Este derecho consiste, conforme a los artículos 23 y 59 de la ley de función pública, en un doble privilegio: a) el empleado que se beneficia de la estabilidad solamente pierde su empleo por una causa prevista expresamente en la ley que lo rige (núm. 41-08)." 48. Este tribunal, luego de analizar las consideraciones que preceden, tiene a bien indicar que, la parte recurrente, señora PER4 tal y como hemos señalado, no cumplió con los requisitos para pertenecer a la carrera diplomática y que, al ocupar una posición con rango diplomático como consejera, la misma es considerada una empleada delibre nombramiento y remoción, por lo que en cualquier momento podía ser removida de su puesto de trabajo, toda vez que no se beneficia de la permanencia y estabilidad en el empleo de los cargos ocupados por los servidores públicos de carrera administrativa, simplificado o carrera diplomática, pues la separación se realizó en virtud de la facultad conferida al Poder Ejecutivo en el momento que lo estime pertinente, en ese sentido, resulta improcedente la solicitud de reintegro laboral, así como el pago de los salarios dejados de percibir; razón por la cual procede rechazar el presente recurso contencioso administrativo, en este aspecto, por carecer de fundamento legal y probatorio, tal se hará constar en la parte dispositiva de la sentencia. En cuanto a la responsabilidad patrimonial 49. La parte

recurrente, señora PER4 concluye solicitando que sean condenados a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, y al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX), al pago de una indemnización de cinco millones de pesos (RD$5,000,000.00), cada una. 50. Por su lado, la recurrida, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX), establece que se rechace por improcedente, injusto, infundado, carente de base legal y falta de prueba. 51. El artículo 148, de la Constitución, al referirse a la responsabilidad civil de las entidades públicas, de sus funcionarios y agentes, reza:(...) *Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica*. 52. La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública descansa en disposiciones constitucionales y legales" y en materia de función pública, el artículo 90 de la Ley núm. 41-08, que somete a la solidaridad el patrimonio del servidor público actuante, siempre que se pueda determinar una conducta antijurídica. 53. En ese tenor la Ley 107-13, estipula en su artículo 57 lo siguiente: "El derecho fundamental a la buena administración comprende el derecho de las personas a ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos como consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica. Corresponde a la Administración la prueba de la corrección de su actuación. 54. En consonancia a lo anteriormente expuesto, este tribunal tiene a bien concluir que no se ha determinado por parte de la administración conculcación a derechos fundamentales inherentes a la parte recurrente, señora PER4 producto a su desvinculación; puesto que, al no pertenecer a la carrera diplomática y consular, la administración tiene la facultad de prescindir de sus servicios cuando lo entiendan pertinente, por tanto, en caso de reparación la parte quien alega debe probar los elementos esenciales de la responsabilidad patrimonial" como consecuencia de una incorrecta actuación de la

administración, mala fe o dolo, falta o arbitrariedad... y al no constar elementos probatorios de dicho perjuicio causado a la parte recurrente, este colegiado o rechaza dicho pedimento (…)" (sic).

17. En el presente caso, la parte recurrente fundamenta sus medios de casación sobre la base de que al momento de ser separada de su cargo ostentaba el estatus de servidora de carrera diplomática y dicha situación no fue tomada en cuenta por el tribunal *a quo* violentando, a su juicio, el artículo 8 de la derogada Ley núm. 314-64.

18. Del análisis de la sentencia impugnada, se advierte que los jueces del fondo estimaron que las funciones desempeñadas por la señora PER1 se correspondían a la categoría de empleada de libre nombramiento y remoción, rechazando de esta manera su pedimento principal.

19. **Aspectos generales relativos a la existencia de un precedente del Tribunal Constitucional aplicable a este caso.**

19.1 El artículo 184 de la Constitución Dominicana establece que las decisiones del Tribunal Constitucional constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos, entre los cuales figura obviamente el Poder Judicial.

19.2 Es en ese ámbito legal que se dicta la sentencia TC/0888/23, del 27 de diciembre de 2023, que sienta determinados criterios relacionados

directamente con este recurso de casación; en concreto, respecto de las relaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) con quienes allí prestan servicios. Dicha decisión realiza críticas a la sentencia SCJ-TS-22-0868 dictada por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia sobre el mencionado tópico.

19.3 Aunque en este recurso de casación no se está conociendo el caso específico relacionado con la referida decisión TC/0888/23 -con lo cual aplicaría el artículo 54.10 de la Ley núm. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales[1] -sin embargo, el carácter de precedente de dicha decisión impone el deber de analizarlo frente a cualquier proceso en el que podría tener alguna influencia, todo con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica como valor intrínseco de todo ordenamiento jurídico.

20. **Posibilidad de un diálogo entre la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional siempre y cuando ello no suponga afectación a la materialidad de los precedentes vinculantes**

[1] Ya que si se tratara del caso remitido el tribunal de envío lo conocerá nuevamente con estricto apego al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación del derecho fundamental violado o a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada por la vía difusa.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01967
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

20.1 No existe duda de que la racionalidad es una dimensión inherente a toda interpretación de las normas, ya sea moral o jurídica. Ahora bien, debe entenderse que a dicha racionalidad no se llega arbitrariamente mediante la introspección de la razón práctica de determinado o determinados individuos situados de manera aislada, sin importar su posición o rango social, sino que para ello es necesario que todos los implicados o afectados con la decisión reguladora de que se trate participen en un diálogo que cumpla ciertas condiciones, entre las que deben resaltar las relacionadas con la imparcialidad e igualdad de los participantes. De ese modo el resultado estaría vinculado a la racionalidad intrínseca derivada de una ética discursiva que justificaría el acatamiento de su resultado por todos los involucrados en dicho diálogo. Este principio de ética legal está en la base de las teorías de la argumentación contemporáneas (teoría estándar de la argumentación jurídica) y se imbrica incluso con la teoría del derecho que le es asociada, adscrita a lo que se conoce como neoconstitucionalismo.

20.2 Es esta posición dialógica del derecho la que debe ser preferida por los que rechazan la imposición de una determina concepción de este –lo cual afectaría a los derechos fundamentales- de forma autoritaria y sin reparar en razones de diversa índole -jurídicas, morales, políticas, etc.- que juegan en sentido contrario y que podrían ser aportadas por todos aquellos que pueden

resultar afectados con la decisión que se tome, los cuales, en este caso de decisiones sobre derechos, serían todos los sectores que conforman la sociedad dominicana. Este es el principio de la democracia y que hace necesario el diálogo sobre los derechos, no solo entre altos tribunales como el que se propicia con esta sentencia, sino respecto de toda la comunidad jurídica.

20.3 De la misma manera, según se podrá observar más adelante, el necesario diálogo para alcanzar la racionalidad de decisiones sobre interpretación de derechos y normas jurídicas no impide la existencia y materialización de los precedentes del Tribunal Constitucional al tenor del artículo 184 de la Constitución, así como del precepto del artículo 54.10 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

20.4 Utilizaremos la metodología de ir enunciando y comentando simultáneamente la crítica hecha por el Tribunal Constitucional a la Suprema Corte de Justicia en el precedente en cuestión TC/0888/23, indicando de pasada que esto no solo se justifica por el necesario diálogo entre altos tribunales al que nos referimos previamente, sino porque este análisis incidirá de manera crucial en la decisión de este recurso de casación.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01967
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

21. **Crítica relativa a la no utilización del precedente marcado en el número TC/0502/21 en los expedientes que deciden sobre recursos contenciosos administrativos entre el MIREX y sus servidores del servicio exterior**

21.1 **Contenido legal de dicha decisión TC/0502/21.** En dicho precedente el Tribunal Constitucional -según ese órgano reconoce expresamente- unifica criterios en lo que concierne a los presupuestos a evaluar para determinar la admisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad según la tipología del acto impugnado. En tal sentido, el Tribunal Constitucional Dominicano entendió que dichos presupuestos se darían por satisfechos cuando el objeto de la acción correspondiera a cualquiera de los instrumentos previstos en las referidas disposiciones –en lo que importa aquí, a los decretos- con independencia de su alcance.

Es decir, el cambio de precedente impuesto por dicha decisión TC/0502/21 del 20 de diciembre de 2021 -para lo que nos interesa- es admitir la acción directa de inconstitucionalidad de los decretos con efectos particulares, en oposición al criterio anterior que permitía dicha acción solamente contra decretos de alcance normativo y general.

De lo dicho en la sentencia TC/0888/23 parece inferirse que, como el decreto que desvinculó al servidor en cuestión es un acto particular debió ser objeto de una acción directa en inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

En efecto, en el numeral "12.17" de la página 37 de la referida sentencia (TC/0888/23) el Tribunal Constitucional critica a la Suprema Corte el no haber utilizado el precedente de la TC/0502/21 en el sentido que esta última debió indicar que no aplicaba al caso porque su imperio no se encontraba vigente al momento en que se interpuso el recurso contencioso administrativo objeto de examen en ese entonces. Esto crea una confusión sobre la competencia del Tribunal Superior Administrativo (TSA) para conocer del caso analizado que es preciso remediar.

22.1 **Reparos a la esta crítica del Tribunal Constitucional.** Lo primero que habría que decir es que la aplicación de dicho precedente TC/0502/21 no fue un tema abordado por los jueces de fondo que dictaron la decisión atacada en casación, tal y como lo reconoce el propio tribunal Constitucional. Esto provoca que no sea un aspecto tutelable, en principio, por la casación por vía de impugnación que se limita a un juicio a la sentencia recurrida mediante el examen de los medios contenidos en el recurso que hayan sido alegados y objeto de atención de los jueces del fondo.

Incluso habría que decir, como un tema muy importante para la configuración que merece la casación como instituto del ordenamiento jurídico dominicano, que en el recurso de casación que conoció la Suprema Corte de Justicia que provocó la criticada sentencia SCJ-TS-22-0868 no figuró el alegato de violación

al precedente que posteriormente fuera utilizado por el Tribunal Constitucional como reproche.

De aceptarse esta eventual posición del Tribunal Constitucional Dominicano se estaría promoviendo un cambio radical de la configuración del recurso de casación ya que la Suprema Corte de Justicia tendría que invocar de oficio (sin que sea pedido por el recurrente) el contenido de toda decisión del Tribunal Constitucional para anular las decisiones recurridas, convirtiendo a la Corte de Casación en un tribunal inferior en todos los sentidos frente al Tribunal Constitucional, lo que no es reflejo exacto de un orden institucional jurisdiccional adecuado a la Constitución Dominicana.

Este cambio de configuración del recurso de casación que trae consigo la sentencia del Tribunal Constitucional comentada afectaría no solo a los recursos interpuestos al amparo de la nueva Ley núm. 2-23, sino a los que fueron incoados al amparo de la abrogada Ley núm. 3726-53 ya que en ambos regímenes la invocación oficiosa de medios por parte de la Suprema Corte de Justicia era vista tradicionalmente por la jurisprudencia como algo excepcional en situaciones que afecten el orden público, independientemente del tenor literal del artículo 34 de la referida Ley núm. 2-23[2]. En efecto, en

[2] Habría que aclarar aquí que cuando el párrafo I del artículo 34 la ley 2-23, refiriéndose a los temas de Constitucionalidad y de derechos fundamentales contenidos en un recurso de casación, expresa que la Corte decidirá sobre ellos incluso de manera oficiosa, dicha situación ha de ser interpretada de manera excepcional,

ambas legislaciones se señala que cuando la Suprema Corte de Justicia conoce de un recurso de casación "...admite o desestima los medios en que se basa el recurso, pero sin conocer en ningún caso el fondo del asunto...".

Bajo el entendido de que mediante el precedente TC/0888/23 no se ha abordado la legislación sobre la casación dominicana conformada por las Leyes núms. 3726-53 y 2-23, las disposiciones que afectan a dicho instituto que más arriba se han enunciado deben ser tratadas como un tema excepcional que en nada afecta a la vía de impugnación de la casación.

Ya entrando en materia, este precedente TC/0888/23 intenta introducir una confusión respecto de la competencia del Tribunal Superior Administrativo para conocer del caso examinado. En efecto ya se ha señalado previamente que por su intermedio se criticó a la Corte de Casación el hecho de no haber utilizado un precedente anterior – el marcado con el núm. TC/0502/21- con una finalidad muy específica: la Suprema Corte de Justicia debió indicar que dicho precedente no aplica al caso que se estaba analizando en ese entonces debido a un asunto exclusivamente temporal, pues su imperio no se

es decir, únicamente cuando esté involucrado el orden público, ya que una interpretación abierta de dicho texto provocaría que la Suprema Corte de Justicia tendría la facultad de invocar ella misma, de manera oficiosa, la mayor parte de los medios de defensa relacionados con un caso determinado en defensa del recurrente en casación, ya que no existe situación jurídica de la competencia de los jueces ordinarios sobre el cual la constitución no tenga algo relevante que decir. Es lo que sucede con el constitucionalismo, cuya característica es su rematerialización.

encontraba vigente al momento en que fuera interpuesto el recurso contencioso administrativo en cuestión.

Si tenemos en cuenta que: a) dicho precedente TC/502/21 amplía la competencia del Tribunal Constitucional para conocer la acción directa contra los actos administrativos –en este caso decretos de alcance particular -que es la naturaleza del acto de desvinculación de la entonces reclamante y b) que la razón por la que dicho precedente TC/0502/21 no aplica al caso en cuestión tiene que ver con la vigencia de dicho precedente, según se lleva dicho, resulta razonable relacionar la crítica externada con una situación relativa a la competencia del Tribunal Superior Administrativo para conocer del recurso contencioso administrativo contra actos administrativos (en este caso decretos) sean estos de efectos generales o particulares.

En el caso abordado por la sentencia de la Suprema Corte de Justicia criticada por el Tribunal Constitucional intervino ciertamente un tema relativo a la competencia, pues el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) invocó la incompetencia del TSA para conocer de la nulidad del decreto de desvinculación de un funcionario público ya que, según alega el referido órgano administrativo, dicha desvinculación se produjo por un decreto emitido por el Presidente de la República "...amparado en las facultades constitucionales conforme lo establece el artículo 128 numeral 3, literal a de la

Constitución...". Entiende y pretendió dicho Ministerio que el asunto debió ser conocido por el Tribunal Constitucional.

Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha dicho en múltiples ocasiones que el TSA es competente para conocer de los recursos contenciosos administrativos en lo que se peticione la nulidad de decretos contentivos de desvinculaciones de funcionarios que prestan servicios en el exterior y que involucran al MIREX. Es más, en los casos en lo que se planteó en casación que el precedente TC/0502/21 debió hacer sido razón suficiente para que el TSA declarara su incompetencia, esta Suprema ha sido persistente en rechazar dicho alegato. En efecto, siempre esta Sala ha estado clara respecto del hecho de que el TSA, **mediante la vía del recurso contencioso administrativo** puede controlar en derecho todo tipo de actividad administrativa. Esto quiere decir que dicho tribunal puede controlar no solo los actos administrativos, sino cualquier tipo de actividad administrativa, incluyendo los reglamentos, independientemente de que la actuación analizada tenga efectos generales o particulares. Este control de la actuación administrativa implica la facultad de verificar su conformidad de con las normas que apliquen según el caso: reglamento, ley o constitución, todo derivado de esa importante disposición constitucional que para el Derecho Administrativo establece el artículo 165.2, según la cual es atribución del Tribunal Superior Administrativo, entre otras,

las de "...conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia...".

Así las cosas, bajo ningún concepto era necesario que la Suprema Corte de Justicia utilizara el precedente marcado con la TC/0502/21 como expone en su crítica el Tribunal Constitucional Dominicano, pues era intrascendente para motivar que el Tribunal Superior Administrativo no cometió ninguna incorrección al fundamentar su competencia sobre la base del citado artículo 165.2 del texto constitucional. En efecto, en vista de que el MIREX como recurrente en casación no presentó un medio de casación relacionado con la violación al precedente mencionado, tal y como se lleva dicho, sería totalmente innecesario incluir en la motivación un precedente del Tribunal Constitucional que no altera la competencia del Tribunal Superior Administrativo (TSA), tajantemente establecida en la constitución para el conocimiento del caso analizado.

Si del cambio de criterio del Tribunal Constitucional deriva que sea posible la acción directa en inconstitucionalidad contra los actos administrativos de alcance particular, esto no debe implicar que en presencia de dicha acción

directa, cese automáticamente la competencia –expresada de manera precisa en la Constitución- del Tribunal Superior Administrativo (TSA) para conocer de los recursos contenciosos administrativos en contra los mismos actos. Lo dicho anteriormente en vista de que, independientemente de los inconvenientes prácticos que acarrearía esta cesión de competencia del TSA[3], lo cierto es que dicha cesión automática de competencia del TSA vaciaría de contenido legal una disposición clave en el Estado de derecho como sería el artículo 165 de la Constitución, que otorga al Tribunal Superior Administrativo (TSA) la facultad jurisdiccional de controlar todo tipo de actividad administrativa utilizando como parámetro El DERECHO en su integridad (sistema de fuentes de normas del ordenamiento jurídico dominicano) y no solo la ley en sentido estricto.

Por último, mantener la competencia del TSA en estos casos no implica una imposibilidad para que el Tribunal Constitucional se pronuncie, dentro de su área de competencia, respecto de situaciones constitucionales planteadas a propósito del conocimiento de un recurso contencioso administrativo ya que el instituto jurídico de la revisión constitucional de sentencias jurisdiccionales

[3] Que podrían deberse a las diferentes estrategias de defensa de algunos litigantes ante lo contencioso administrativo que se verían tentados a apoderar al Tribunal Constitucional de una acción directa en inconstitucionalidad respecto del mismo acto administrativo atacado ante el TSA con fines incidentales dilatorios.

previstos en los artículos 277 de la Constitución y 53 y siguientes de la Ley núm. 137-11 le permitiría a dicho órgano jurisdiccional eventualmente tener la última palabra en cuanto a la interpretación de la Constitución se refiere.

23. **Crítica relativa a que la Suprema Corte de Justicia aplicó la Ley núm. 314-64, Orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, del 6 de julio del año 1964 al caso que estaba conociendo, a pesar de haber sido derogada por la Ley núm. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, del 30 de mayo de**

Sin duda alguna esta es la crítica central realizada por el Tribunal Constitucional en su precedente TC/0888/23 a la Suprema Corte de Justica en el tema medular que convoca al recurso de casación que por medio de esta sentencia se decide. Es que si se observa bien, todos los asuntos accesorios que dicho precedente abordan como reproche se relacionan a que la servidora de que se trata no es empleada de carrera diplomática porque en al momento de inicio de su prestación de servicio la Ley núm. 314-64 se encontraba derogada por la Ley núm. 14-91 sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa.

23.2 Según el Tribunal Constitucional resulta no controvertido que esta Ley núm. 314-64 establecía unos requisitos para acceder a la carrera diplomática consistentes en haber cumplido a la fecha de promulgación de dicha ley o en

lo sucesivo, 10 años de servicios en la entonces Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.

23.3 La Suprema Corte de Justicia partió del criterio que dicha Ley núm.314-64 estuvo vigente hasta que fue promulgada la Ley núm. 630-16 del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Exterior del 19 de julio de 2016, la cual en su artículo 64 ratifica el mandato de la ley anterior núm. 314-64 en el sentido de que pertenecerán a la carrera diplomática los servidores que hayan adquirido tal condición sobre la base de leyes anteriores (entiéndase la núm. 314-64).

23.4 La situación esencial sería determinar la corrección o no de lo afirmado por el Tribunal Constitucional en el sentido de si la Ley núm.14-91 derogó la mencionada Ley núm. 314-64.

24. ¿Es cierto que la Ley núm. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa derogó la Ley núm. 314-64, Orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores?

Debemos empezar por informar un dato curioso. El artículo 95 de la Ley núm. 630-16, del 19 de julio de 2016, ubicado dentro de sus "disposiciones finales", establece de manera expresa: "Derogación. La presente ley deroga y sustituye en todas sus partes la Ley Orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones

Exteriores, núm. 314, del 6 de julio de 1964". Esto quiere decir que para el Congreso Nacional la Ley núm. 314-64 se mantuvo vigente desde año 1964 hasta el año 2016, en total contradicción con lo dicho por el Tribunal Constitucional en el precedente TC/0888/23 utilizado en este diálogo entre Cortes. En efecto, según el Tribunal Constitucional el Congreso Nacional derogó en el año 2016 una norma que ya no existía en el ordenamiento jurídico dominicano desde el año 1991.

Lo dicho anteriormente es muy importante para la teoría de la interpretación jurídica ya que implicaría restar eficacia a cualquier aclaración hecha por el Congreso Nacional respecto del significado (interpretación) de las leyes en sentido estricto que dicho órgano haya dictado (interpretación auténtica). Todo sin olvidar que en materia de derogación de leyes resulta trascendental la voluntad del legislador, tal y como se verá más adelante.

Ahora bien, para responder a la pregunta realizada en este numeral debe señalarse, como presupuesto general de lo que más adelante se dirá, que la aplicación simultánea de las Leyes núms. 314-64 y 14-91 crea lo que se conoce como una antinomia ya que ante unas mismas condiciones fácticas se adjudican consecuencias jurídicas disímiles.

Respecto del tema comentado se observa una indubitable antinomia puesto que desde el contenido de ambas leyes se extraen requisitos a cumplir

totalmente diferentes relacionados con el acceso a la carrera diplomática, de lo cual derivan soluciones simultáneas incompatibles.

Desde la teoría del derecho y la jurisprudencia las antinomias entre reglas de rango legal[4] se solucionan por vía de tres (3) principios: a) el principio de temporalidad o cronológico según el cual la ley posterior deroga sobre la ley anterior; b) el principio de jerarquía, según el cual la norma de rango superior invalida la ley inferior; y el principio de especialidad, según en el cual la ley especial prevalece sobre la general cuando se adapta mejor al caso concreto que se está analizando.

Sin duda alguna que el principio de especialidad es el que nos serviría para responder la pregunta que nos hemos hecho y para solucionar la antinomia enunciada precedentemente ya que se trata de determinar si los requisitos establecidos por la Ley núm. 14-91 para el ingreso a la carrera administrativa en general aplican a todo tipo de servidores públicos, sin importar si estos pertenecen a la carrera administrativa general o a las carreras administrativas especiales (como es el caso de la carrera diplomática) o si por lo contrario, debe prevalecer, por diferentes razones, un régimen especial de acceso a la

[4] La materia sobre la que versó el referido precedente trata de antinomia entre normas con rango de ley cuya estructura es de reglas. Es decir, no se trata de un conflicto entre principios constitucionales que deba ser resuelto por la ponderación.

carrera diplomática, que en nuestro contexto estaba configurado legalmente por la Ley núm. 314-64 al momento de suceder los hechos objeto de examen.

Este principio de especialidad no solo interesa a la teoría del derecho, sino que es plenamente operativo para resolver problemas jurídicos en el orden práctico, tanto de nuestro país como en el derecho comparado. Dicho principio hace alusión directa a la materia regulada, siendo de su esencia que, dentro de un conjunto general o universal de individuos o situaciones, quede justificado un trato diferente o especial respecto de determinadas categorías o situaciones. Evoca el tránsito de una norma general que afecta a todo un género a una de ámbito más reducido que aplica a una especie; es decir, es un reflejo directo de la relación género especie.

Podría conceptualizarse también en el sentido de que marca una preferencia hacia normas que regulen de manera específica una especie en detrimento de la norma reguladora del género, funcionando como una necesaria excepción normativa dentro de un grupo o categoría.

En definitiva, el principio de especialidad legal lo que nos viene a decir es que aplicará (en el sentido de prevalencia) la norma que contenga el mayor número de propiedades relativas al caso que se somete al juez.

Otro asunto importante es que el principio de especialidad de normas no funciona en rigor como una derogación, sino como la prevalencia de la norma especial sobre la general porque es mejor, o más apta para regular lo específico. Por esta razón es que ambas normas, la general y la especial, se encuentran simultáneamente vigentes, debiéndose escoger la norma especial sobre la general cuando se adapte mejor al caso sometido a consideración.

Las normas especiales están justificadas adicionalmente desde el derecho fundamental a la igualdad (principio de igualdad) previsto en el artículo 39 de la Constitución, lo cual, por cuestiones relacionadas con una correcta teoría de la justicia formal, se vincula con la idea de justicia.

Es usual que los ordenamientos jurídicos, teniendo como norte la justicia, regulen de manera especial ciertas situaciones e individuos pertenecientes a grupos y categorías distintas dentro de un mismo universo o conjunto. El paso de la regla general a la especial se justifica por la natural diferenciación que presenta diversos aspectos de la realidad de lo que existe en el mundo natural y social. Así las cosas, corresponde al juez o al legislador dar cuenta de que la sentencia o la ley, según el caso, sea el reflejo de las diferencias que se presenten, haciendo las distinciones pertinentes.

En síntesis, pudiéramos decir que la existencia de normas especiales, más que compatible con los principios de igualdad y justicia tal y como se lleva dicho

anteriormente, resulta ser algo necesario para su implantación efectiva. De este modo la existencia de este principio de especialidad puede inferirse necesariamente por argumento deductivo de los referidos principios de igualdad y justicia.

Finalmente, dicho principio de especialidad es que la relación general especial es totalmente relativa, pues una norma puede ser especial respecto de otra, pero ella puede ser general respecto de una tercera.

Estas consideraciones generales, de naturaleza dogmática, si se quiere, llevan a entender que desde el año 1964 existió una norma de carácter eminentemente especial que rigió las condiciones para el ingreso a la carrera administrativa diplomática en la República Dominicana. Dicha norma debe ser considerada especial en el momento en que intervino en al año 1991 una norma de carácter general que reguló el acceso a la carrera administrativa general de los servidores públicos, imponiendo condiciones para el acceso a dicha carrera administrativa general. Esto último en vista de que hemos dicho que la relación general especial es relativa; es decir, la Ley núm. 314-64 es especial en su relación con la Ley núm. 14-91, ya que esta última regía en su momento el acceso a la carrera administrativa del conjunto formado por los servidores públicos en su generalidad (derecho común de los servidores

públicos), mientras que la Ley núm. 314-64 regulaba, en su momento, una categoría o grupo específico del referido conjunto.

Al ser la Ley núm. 314-64 especial respecto de la Ley núm. 14-91 en lo que concierne a los requisitos de acceso a la carrera administrativa diplomática, no quedó derogada en el año 1991 cuando esta última, es decir, la Ley núm. 14-91, fue promulgada.

Esto responde a varias razones, algunas de ellas han sido tratadas teóricamente más arriba. Debemos empezar estableciendo que en los casos que tratan de derogación tácita como el que dispone dicha Ley núm. 14-91[5], corresponde al juzgador decidir cuáles son las normas que son derogadas por la norma derogatoria vía la interpretación jurídica. Se deberá hacer un análisis de compatibilidad luego de haberse determinado el contenido legal de ambas. Aquí resalta que en esta determinación resulta trascendental la voluntad del creador de las normas.

En este contexto debemos señalar que en caso de existencia de normas especiales y generales no se produce derogación, sino prevalencia de las especiales cuando ellas se adaptan mejor para regular el caso del cual se

[5] El artículo 46 de la ley Núm.14-91 reza: "la presente ley deroga y sustituye cualquier disposición que le sea contraria", disponiendo de ese modo una derogación tácita de cualquier norma que le sea incompatible, ello a diferencia de la derogación expresa, la cual facilita la eficiencia de la seguridad jurídica pues determina y precisa, sin lugar a duda, cuales normas han sido derogadas o no.

apodera al juez. En ese sentido, al ser especial la Ley núm. 314-64 respecto de general núm. 14-91, ambas estaban simultáneamente vigentes, debiendo prevalecer a los fines de regulación, la que se encontrare más acorde o conveniente respecto del caso sometido a consideración. Así las cosas, como la especie trata sobre la determinación de cuáles deben ser los requisitos a ser cumplidos para acceder a la carrera diplomática en ese momento, sin duda alguna debe prevalecer la ley especial que regule todo lo concerniente a la carrera especial diplomática, es decir, la Ley núm. 314-64, frente a la general núm. 14-91.

Adicionalmente debemos decir algo más. Si es verdad que en esta materia la voluntad del legislador es muy importante (ya que no hay que olvidar que la derogación tiene mucho que ver con el deseo del que crea la norma derogatoria), se perfila que en este caso no había intención del legislador de la Ley núm. 14-91 de derogar la Ley núm. 314-64 ya que la primera en su artículo 39 permite de manera expresa la existencia y funcionamiento de carreras especiales normativamente distintas a la regulación de la carrera administrativa general que por ese instrumento se instauraba, tal y como es la que nos ocupa: la carrera especial diplomática regulada en ese entonces por la Ley núm. 314-64.

Queda así explicada la vigencia de la Ley núm. 314-64 para regular los hechos de que trata el caso comentado en el precedente TC/0888/23 ya que esta se mantuvo vigente hasta que fuera derogada por disposición expresa y precisa de la Ley núm. 630-16, emanada del Congreso Nacional.

25. **Falta de motivación.**

El precedente TC/0888/23 hace referencia a una falta de motivación por parte de la sentencia criticada, dictada por la Suprema Corte de Justicia y que se menciona más arriba. Como dicho reproche se vincula a la no motivación respecto de la derogación de la Ley núm. 314-64 por parte de la núm. 14-91 en consonancia con el criterio sustentado en el precedente en cuestión, no ha lugar a referirse a dicha crítica, pues el tema ha sido tratado anteriormente en esta decisión.

26. **Ejecución del precedente TC/0888/23.**

Como prueba de que este diálogo entre Cortes no tiene más justificación que la dicha anteriormente, procede la ejecución íntegra del precedente que fuera su objeto.

En ese sentido, resulta definitorio el hecho de que en la página 45, numeral 12.34 de la TC/0888/23 señalara que: *"era facultad del poder Ejecutivo disponer del cargo en cuestión, por tratarse de un puesto de libre nombramiento y remoción,*

que por su naturaleza no precisa que la autoridad nominadora, en este caso el presidente de la República, se encuentre obligada a la exposición de motivos por los que procede la destitución del Cargo." Habría que apuntar aquí que el Tribunal Constitucional, a pesar de las restricciones procesales dispuestas en la letra "c" del artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11, subsumió los hechos particulares y concretos del proceso del cual estaba apoderado -a propósito de un recurso de revisión constitucional contra decisiones jurisdiccionales previsto en el artículo 53 de la Ley núm. 137-11- en una norma de rango estrictamente legal, como es la Ley núm. 41-08, procediendo a realizar lo que se conoce como *calificación jurídica*, en este caso LEGAL, de los hechos del caso, decisoria en la especie del fondo de la presente controversia de manera definitiva[6]. Es decir, el Tribunal Constitucional, abandonando su misión de ser el máximo intérprete de la Constitución, no solo interpretó definitivamente normas de rango legal como serían los artículos 19 y 20 de la Ley núm. 41-08 que tratan sobre los funcionarios de libre remoción, sino que subsumió los hechos del caso del precedente TC/0888/23 en dicha norma legal, con lo que calificó jurídicamente esos hechos. Sin embargo, esto situación, al menos de dudosa

[6] Debe indicarse aquí que la corrección o no por parte del Tribunal Constitucional para decidir de esta manera no forma parte de este "diálogo".

corrección, no debe impedir la ejecución sincera de dicho precedente en términos totales y objetivos.

27. Una ejecución objetiva de dicho precedente debe conllevar una solución por parte de esta Suprema Corte de Justicia paralela a la negación de los derechos reclamados por el servidor demandante original en estos casos. Todo en vista de que, al ser calificados los funcionarios que hayan laborado en el servicio exterior a cuenta del MIREX por más de 10 años contados a partir de la promulgación de la Ley núm. 314-64 como de libre nombramiento y remoción, no existe duda alguna que no le corresponde ningún beneficio derivado de la terminación de su vínculo estatutario de función pública.

28. La ejecución objetiva y sincera de los precedentes del Tribunal antes enunciados trae como consecuencia que esta Tercera Sala rechace el presente recurso de casación interpuesto por el señor PER6

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01967
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

V. Decisión

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

FALLA

ÚNICO: RECHAZA, por ejecución del precedente TC/0888/23, el recurso de casación interpuesto por PER1 contra la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00466 de fecha 7 de julio de 2023, dictada por la Tercera 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. 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
Rafael Vasquez Goico
Anselmo A. Bello Ferreras
Manuel A. Read Ortiz
Manuel R. Herrera Carbuccia
Moises A. Ferrer Landron
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/OOI8-EIS9-JUO0-1LTM