REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01561
Recurrente: Ministerio de Relaciones exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-1481

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 Anselmo Alejandro Bello F., presidente en funciones; Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **30 de agosto de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex) contra la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00352 de fecha 31 de mayo de 2023 dictada por la Quinta Sala del

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01561
Recurrente: Ministerio de Relaciones exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 26 de julio de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Dr. José Ramón Frías López y los Lcdos. Cristino Cabrera Encarnación y Rafael Morillo Camilo, actuando como abogados constituidos del Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), representado por PER2

2. Mediante dictamen de fecha 16 de octubre de 2023, suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede o acoger el presente recurso de casación.

3. El magistrado Manuel Alexis Read Ortiz no firma la presente decisión, por haberse deliberado y fallado durante su periodo de vacaciones.

II. Antecedentes

4. Mediante el decreto núm. 101-00 de fecha 3 de marzo de 2000, el señor PER3 fue designado embajador adscrito a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01561
Recurrente: Ministerio de Relaciones exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

5. Posteriormente, en el artículo 15 del decreto núm. 125-21 de fecha 13 de febrero de 2021, el Poder Ejecutivo dispuso la desvinculación del señor PER4

6. Inconforme con la decisión de la administración, el señor PER3 interpuso un recurso contencioso administrativo solicitando el reintegro a sus funciones, el pago de los salarios dejados de percibir más la indemnización por los daños y perjuicios causados, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00352 de fecha 31 de mayo 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 presente recurso contencioso administrativo interpuesto por el señor PER3 en contra de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), en fecha 8 de julio de 2022. **SEGUNDO:** ACOGE PARCIALMENTE el presente recurso contencioso administrativo incoado por el señor PER3 y, en consecuencia, DECLARA LA NULIDAD del artículo 15 del Decreto núm. 125-21, de fecha 25 de febrero de 2021, al tenor de las motivaciones expuestas. **TERCERO:** DISPONE que el señor PER3 sea reintegrado a su puesto de trabajo como Consejero de la Embajada de la República Dominicana en la República de Cuba o en su defecto, en un cargo con igual naturaleza y jerarquía institucional y, por consiguiente, ORDENA que sean pagados los salarios y beneficios económicos colaterales dejados de percibir el momento de su separación hasta que se haga efectivo el referido reintegro, de acuerdo con las motivaciones ofrecidas en la parte considerativa de la

decisión. **CUARTO:** ORDENA que la presente sea comunicada por secretaría a la parte recurrente señor PER5 a la parte recurrida Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) y; a la Procuraduría General Administrativa (PGA). **SÉPTIMO:** DECLARA el proceso libre de costas procesales, de acuerdo con el párrafo V del artículo 60 de la Ley núm. 1494. **OCTAVO:** ORDENA 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:** Falta de aplicación de los artículos 184, 185 y 128 de la Constitución; 36 y 51 de la Ley núm. 137-11 y 31 de la Ley núm. 1494 que crea y regula el Tribunal Superior Administrativo. Falta de aplicación del precedente del Tribunal Constitucional, sobre cambio de criterio sobre la competencia (TC/0502/21 de fecha 20 de diciembre del año 2021). Inobservancia y falta de aplicación de los artículos 109 de la Constitución; 1 de Código Civil; 5 de la Ley núm. 13-07 y 44 de la Ley núm. 834 del 15 de julio de 1978. Falta de aplicación de criterio jurisprudencial de esa honorable Suprema Corte de Justicia. **Segundo medio:** Violación al artículo 69 numeral 7 de la Constitución, por la aplicación de una ley derogada, específicamente la Ley núm. 314 de fecha 6 de julio de 1964, modificada por la Ley núm. 14-91 (artículos 31 y 46). Luego esta fue

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01561
Recurrente: Ministerio de Relaciones exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

derogada totalmente por la Ley núm. 41- 08, según el artículo 104 de la misma. Posteriormente la referida Ley núm. 314-64 fue totalmente derogada por la Ley núm. 630-16. Falta de aplicación de los artículos 23, 37 y 46 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública. Inobservancia y falta de aplicación de los artículos 18, 19, 20 y 94 de la Ley núm. 41-08; 76 numeral 3 y 79 literal c) de la Ley núm. 630-16 Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Exterior. Errónea interpretación y aplicación de los artículos 40 numeral 15 y 145 de la Constitución. Inobservancia de los articulo 12 numerales 1, 3, 6, 15, 16 y artículo 28 de la Ley núm. 247-12 Orgánica de la Administración Pública; artículos 5, 6, 9 numeral 1 y 15 numeral 1 de la Ley núm. 630-16, Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Exterior y 40, numeral 15 de la Constitución. Errónea apreciación y aplicación a lo relativo al debido proceso conforme a los artículos 85 y siguientes de la Ley núm. 41-08 de Función Pública. **Tercer medio:** Falta de aplicación de los artículos 63 y 64 de la Ley núm. 630-16 Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Exterior; y los artículos 2 literales 02 literales, b y c, 08, 11, 20, 33, 34 y 40 del Decreto núm. 46-19, de fecha 31 de enero de 2019, Reglamento de Carreras Diplomática; y contradicción de la sentencia recurrida con otras decisiones dictadas por el

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01561
Recurrente: Ministerio de Relaciones exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Tribunal Superior Administrativo, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Manuel R. Herrera Carbuccia

8. 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.

a) en cuanto al defecto de la parte recurrida

9. Previo al examen del recurso de casación esta sala procederá a verificar si procede la declaratoria de defecto de la parte recurrida PER6

conforme con lo prescrito en el párrafo III del artículo 21[1] de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación.

10. En ese contexto, en el expediente reposa el acto núm. 447/2023 de fecha 31 de julio de 2023, instrumentado por Carlos R. Hernández A., alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo, por medio del cual la parte recurrente realizó el emplazamiento a

[1] A falta de depósito en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia del original del memorial de defensa con constitución de abogado o del original del acto de notificación en los plazos señalados, se considerará a la parte recurrida en defecto, el cual será pronunciado en el fallo, quedando desechado del expediente el memorial de defensa que se hubiere depositado.

la parte recurrida, cuyo examen permite advertir que se notificó al señor PER3 en la ADD1 de esta ciudad, domicilio personal indicado en la sentencia impugnada, expresando el ministerial que fue entregado a PER7 persona que manifestó tener calidad para recibirlo.

11. En vista de que el emplazamiento cumplió con las exigencias requeridas por el artículo 20 de la Ley núm. 2-23 y hasta el momento la parte recurrida no ha realizado las actuaciones que la precitada normativa coloca a su cargo, procede declararla en defecto, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente decisión.

12. Para apuntalar sus tres medios de casación propuestos la parte recurrente expone violaciones distintas en su configuración y solución razón por la cual serán examinados por aspectos para mantener la coherencia de la sentencia. En ese sentido, en un aspecto del segundo y del tercer medios de casación propuestos, los cuales se reúnen por su vinculación y convenir así a la solución del caso, la parte recurrente alega en síntesis que el señor PER3 fue designado embajador adscrito a la Secretaria de Estado de Relaciones Exteriores, mediante decreto núm. 101-00 de fecha 3 de marzo de 2000, por tanto, es una servidor de libre

nombramiento y remoción conforme lo establecen los artículos 18, 19 y 20 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública y 79 literal c) de la Ley núm. 630-16 Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y según dispone la ley que rige la materia y la Constitución, el presidente de la República podrá disponer del cargo.

13. Continúa alegando, que el tribunal *a quo* incurrió en una falta de aplicación de los artículos 8, 11, 20, 33, 34, 40 del decreto núm. 46-19 y 98 de la Ley núm. 41-08, los cuales versan sobre la condición de funcionario de carrera y los requisitos para ser incorporado, agregando además que todo aquel que entendía tener méritos para ser incorporado a la carrera administrativa o especial debió gestionarlo dentro del plazo establecido y de no hacerlo debe ajustarse a los requisitos y exigencias de la nueva legislación creada al respecto tal y como lo consigna el artículo 98 de la Ley núm. 41-08. 10. De igual manera, manifiesta la parte recurrente que otra posición errónea resulta pretender limitar al presidente de la República en sus facultades constitucionales al momento de desvincular a un integrante del cuerpo diplomático, insinuando que si el diplomático es de carrera no puede ser desvinculado, siendo esto un craso error, ya que el hecho de que una persona haya sido incorporada a una carrera especial, no limita al presidente de la República para desvincularla del puesto en el que había

sido nombrada mediante decreto, sin que se vulnere lo establecido en el artículo 128 de la Constitución.

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

"…42. En la especie, del estudio del expediente que nos ocupa, este Tribunal ha podido constatar lo siguiente: (i) Que el señor PER8 fue designado en fecha 3 de marzo del año 2000 como Embajador Adscrito a la Secretaria de Estado de Relaciones Exteriores, mediante Decreto núm. 101-00; (ii) Que a la fecha de la promulgación de la Ley núm. 630-16 de fecha 28 de julio del año 2016, Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, el señor PER8 había cumplido la fecha de 16 años, 4 meses, 25 días, prestando sus servicios en el Servicio Exterior…45. Así las cosas, en el entendido de que la parte recurrente señor PER3 ingresó como Embajador Adscrito a la Secretaria de Estado de Relaciones Exteriores en el año 2000, el mismo acumuló un total de 16 años, 4 meses, 25 días, de Servicio antes de la promulgación de la Ley, es decir, que el mismo adquirió la calidad de funcionario de carrera diplomática, aun no se haya requerido al Ministerio de Administración Pública (MAP) su inclusión expresa dentro de la misma…" (sic).

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

15.1 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.

15.2 Es en ese ámbito 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.

15.3 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[2] 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

[2] 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.

la finalidad de garantizar la seguridad jurídica como valor intrínseco de todo ordenamiento jurídico.

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

16.1 No existe duda que la racionalidad es una dimensión inherente a toda interpretación legal, 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 regulativa 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 jurídica está en 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.

16.2 Es esta posición dialógica del derecho la que debe ser preferida por los que rechazan la imposición de una determina la 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.

16.3 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.

16.4 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 paso 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.

17. 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.

17.1 Contenido normativo 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 aquí interesa- es admitir la acción directa de inconstitucionalidad de los decretos con efectos particulares, ello en oposición al criterio anterior que permitía dicha acción solamente contra decretos de alcance legal 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.

17.2 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, 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 ante 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 de 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 esta sentencia del Tribunal Constitucional 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 Ley núm. 3726-53 ya que en ambos regímenes la invocación oficiosa de medios por parte de la Suprema Corte de Justicia era visto tradicionalmente por la jurisprudencia como algo excepcional en situaciones que afectan el orden público, independientemente del tenor literal del artículo 34 de la referida Ley núm. 2-23[3]. En efecto, en ambas legislaciones se señala que cuando la Suprema Corte de Justicia conoce de un recurso de casación "...admite o desestima los medios en se basa el recurso, pero sin conocer en ningún caso el fondo del asunto...".

[3] 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, 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 a un caso determinado en defensa del recurrente en casación, ya que no existe situación jurídica competencia de los jueces ordinarios sobre el cual la constitución no tenga algo relevante que decir. Es lo que sucede con la constitución del constitucionalismo, cuya característica es su rematerialización.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01561
Recurrente: Ministerio de Relaciones exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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 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 en 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 los cuáles 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 ello era intrascendente para motivar que el Tribunal Superior Administrativo no cometió ninguna incorrección al fundamentar su competencia sobre la base el 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, 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 contencioso administrativo contra los mismos actos. Lo dicho anteriormente en vista de que, independientemente de los inconvenientes prácticos que acarrearía esta cesión de competencia del TSA[4], lo cierto es que dicha cesión automática de competencia del TSA vaciaría de contenido normativo 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 legales 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 previstos en el artículo 277 de la Constitución y 53 y siguientes de la Ley núm. 137-11 le permitiría a dicho órgano jurisdiccional

[4] Que podrían deberse a las diferentes estrategias de defensa de algunos litigantes en 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.

eventualmente tener la última palabra en cuanto a interpretación de la Constitución se refiere.

18. Crítica relativa a que la Suprema Corte de Justicia aplicó la Ley núm. 314 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 1991.

18.1 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 aborda como reproche se relacionan con que la servidora de que se trata no es empleada de carrera diplomática porque al momento de iniciar su prestación de servicios la Ley núm. 314-64 se encontraba derogada por la Ley núm. 14-91 sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa.

18.2 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.

18.3 La Suprema Corte de Justicia partió del criterio de 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 en base a leyes anteriores (entiéndase la núm. 314-64).

18.4 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.

19. ¿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?

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01561
Recurrente: Ministerio de Relaciones exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Debemos empezar por informar un dato curioso. El artículo 95 de la Ley núm. 630-16 del 19 de julio de 2016, ubicado en 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 el 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, ya que desde el contenido normativo 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[5] se solucionan por vía de tres (3) principios: a) el principio de temporalidad o cronológico, según el cual la ley posterior deroga la ley anterior; b) el principio de jerarquía, según el cual la norma de rango superior invalida la ley inferior; y c) 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

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

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 carrera diplomática, que en nuestro contexto estaba configurado normativamente 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 legal 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 normativa 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 vinculadas con una correcta teoría de la justicia formal, se relaciona 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 compatibles con los principios de igualdad y justicia, tal y como se lleva dicho, 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, en dicho principio de especialidad 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[6], 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

[6] 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.

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 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 al 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 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.

20. 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.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01561
Recurrente: Ministerio de Relaciones exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

21. 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 una calificación jurídica, en este caso LEGAL, de los hechos del caso, decisoria en la especie del fondo de la presente controversia de manera

definitiva[7]. 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 a dicha norma legal, con lo que calificó jurídicamente dichos hechos. Sin embargo, esta situación, al menos de dudosa corrección, no debe impedir la ejecución sincera de dicho precedente en términos totales y objetivos.

22. 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.

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

23. Por consiguiente, esta Tercera Sala considera procedente acoger el presente recurso y casar con envío la sentencia impugnada.

24. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 párrafo V de la Ley núm. 2-23 *cuando la sentencia es casada, el asunto será enviado ante otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada, o ante otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción ...*

25. De acuerdo con las disposiciones del numeral 2 del artículo 55 de la Ley núm. 2-23 procede compensar las costas del procedimiento *cuando una sentencia fuere casada por falta de base legal, falta o insuficiencia de motivos, desnaturalización de los hechos y documentos, o por cualquiera otra violación de las reglas procesales cuyo cumplimiento esté a cargo de los jueces.*

V. Decisión

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

REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01561
Recurrente: Ministerio de Relaciones exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

FALLA

ÚNICO: CASA, en ejecución del precedente TC/0888/23, la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00352 de fecha 31 de mayo de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Anselmo Alejandro Bello F., Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón 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 secretario que figuran en la estampa.

vrp

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Anselmo A. Bello Ferreras
Moises A. Ferrer Landron
Manuel R. Herrera Carbuccia
Rafael Vasquez Goico
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/YJ1N-T3UY-VITA-5U6V