REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02223
Solicitud núm.: 3999069
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-2608

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 secretaría de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **20 de diciembre de 2024**, año 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-00562 de fecha 21 de julio de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02223
Solicitud núm.: 3999069
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 24 de octubre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Boni Guerrero Canto, Cristino Cabrera Encarnación, Rafael Morillo Camilo y el Dr. José Ramón Frías López, actuando como abogados constituidos del Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), representado por PER2

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por PER1 mediante memorial depositado en fecha 1 de noviembre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por su abogado constituido Dr. PER3

3. Mediante dictamen de fecha 15 de diciembre de 2023 suscrito por el Lcdo. PER4 la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. En fecha 7 de septiembre de 2009 mediante decreto núm. 4-09, PER1 fue designado como primer secretario de la

embajada de la República Dominicana en el Reino de los Países Bajos; posterior a esta designación mediante comunicación de fecha 8 de diciembre de 2009 la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores lo trasladó al departamento técnico del consulado de la República Dominicana en New York, Estados Unidos de Norteamérica.

5. En fecha 19 de enero de 2021 mediante el artículo 128 del decreto núm. 31-21, el Poder Ejecutivo ordenó la desvinculación de PER5

quien, no conforme con la decisión de la administración interpuso un recurso contencioso administrativo contra el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex) y la Presidencia de la República Dominicana, a fin de que fuera revocado el decreto núm. 4-09, el reintegro a su puesto laboral, salarios dejados de percibir y beneficios colaterales desde la desvinculación y que fuera declarada la responsabilidad patrimonial, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00562, de fecha 21 de julio 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 PER6 en contra de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), en fecha 04 de octubre de 2021. **SEGUNDO:** ACOGE PARCIALMENTE el presente recurso contencioso administrativo incoado por el señor PER7

FERNANDEZ GARCÍA y, en consecuencia, DECLARA LA NULIDAD del artículo 128, del Decreto núm. 31-21, de fecha 19 de enero del 2021, al tenor de las motivaciones expuestas. **TERCERO:** DISPONE que el señor PER6 sea reintegrado a su puesto de trabajo como Primer Secretario de la Embajada de la República Dominicana en el Reino de los países Bajos 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 sentencia sea comunicada por secretaria a la parte recurrente señor PER8 a la parte recurrida Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) y; a la Procuraduría General Administrativa (PGA). **QUINTO:** DECLARA el proceso libre de costas procesales, de acuerdo con el párrafo V del artículo 60 de la Ley núm. 1494. **SEXTO:** ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: ""**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 derogada totalmente por la Ley No. 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 145 y 148 de la Constitución. Inobservancia del artículo 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. **Tercer Medio:** Falta de aplicación de los artículos 08, 11, 20, 33, 34 y 40 del Decreto núm. 46-19 del Reglamento de Carreras

Diplomática, 98 de la Ley No. 41-08 de Función Pública y contradicción de la sentencia recurrida con otras decisiones dictadas por el Tribunal Superior Administrativo" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

7. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

8. Para apuntalar sus tres medios de casación propuestos la parte recurrente expone violaciones distintas en su configuración y solución razón por la cual serán examinadas por aspectos para mantener la coherencia de la sentencia. En ese orden, en un aspecto del segundo y 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 PER1 fue designado en el servicio exterior Primer Secretario de la Embajada de la República Dominicana en el Reino de los Países Bajos, mediante el Decreto núm. 4-09 de fecha 7 de enero de 2009; posteriormente como técnico del consulado de la República Dominicana en New York, Estados Unidos de Norteamérica, mediante comunicación de

fecha 8 de diciembre de 2009 lo que prueba que es un servidor público de libre nombramiento y remoción según lo establecen los artículos 18, 19, 20 de la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública y 79 literal c) de la Ley núm. 630-16.

9. 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. Asimismo, asevera la parte recurrente que de la transcripción del artículo 128, numeral 3, literal a de la Constitución de la República se observa que dicha disposición no manda a que el Presidente de la República tenga que motivar su actuación ni condiciona el dictado del decreto a ningún requisito a pena de nulidad, como erróneamente entendió el tribunal *a quo*.

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02223
Solicitud núm.: 3999069
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

‘‘. Determinar la categoría del servidor público a la que pertenece el señor PER9 la cuestión que se analiza, en el artículo 7 de la Ley núm. 314 del 1964, Orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, se establece la Carrera Diplomática y Consular que, dicha carrera estaría dirigida por el presidente de la República y el secretario de Relaciones Exteriores. La misma, más adelante, fue consignada en la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, cuando en su artículo 4 define las carreras administrativas especiales como sistemas de función pública profesional diseñadas a partir del sistema de carrera administrativa general y con características específicas de determinados ámbitos públicos y, precisamente, en el párrafo I de su artículo 6, reconocela carrera diplomática y consular como una carrera administrativa especial.39.En ese sentido, la Ley núm. 314 del 1964, en su artículo 8 párrafo 1, establece que: “serán considerados como funcionarios ingresados a 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 sucesivo por los medios y previsiones que más adelante se establecen. “Adquieren la condición de funcionarios 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 secretaria de Estado de Relaciones Exteriores5.40.Partiendo de las anteriores premisas, corresponde entonces a este tribunal estimar, en primer lugar, la categoría de servidor público a la que pertenece el señor PER5 para de esa manera establecer si, respecto a la naturaleza de la categoría determinada, al emitirse el decreto contentivo de su desvinculación se incurrió en una inobservancia de los procesos establecidos para la separación del cargo. 41.En la especie, del estudio del expediente que nos ocupa, este Tribunal ha podido constatar lo siguiente: (i) Que el señor PER5 fue designado en fecha 07 de enero

del año 2009 como Primer Secretario de la Embajada de la República Dominicana en el Reino de los Países Bajos, mediante Decreto núm. 4-09; (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 PER5 se encontrabaprestando sus servicios en el Servicio Exterior.42.A tal efecto, laLey núm. 630-16, Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, en su artículo 60, que deroga la Ley núm.314, preceptúa respecto a la condición de funcionarios de carrera diplomática que: "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 15y los que en lo sucesivo adquieran tal condición de acuerdo con lo establecido en la presente ley y el Reglamento de la Carrera Diplomática".43.De la lectura combinada y taxativa de las legislaciones anteriormente descritas, se colige que, como ya fue descrito, laLey núm. 314 del 1964, son funcionarios de carrera diplomática quienes, en lo anterior o en lo sucesivo de la promulgación de dicha Ley, hayan acumulado 10 años de servicio dentro de la anterior secretaria de Relaciones Exteriores y la Ley núm. 630-16, Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, otorga la condición de funcionarios de carrera diplomática a quienes hayan adquirido esa categoría en virtud de leyes anteriores. 44.Así las cosas, en el entendido de que la parte O1 PER10 ingresó como Primer Secretario de la Embajada de la República Dominicana en el Reino de los Países Bajos, en el año 2009, el mismo acumuló un total de 12 años,12 días, de Servicio antes de la fecha de su desvinculación, 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.45.En ese sentido, el artículo 56 de la Ley 630-16, Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior

que establece el régimen de carrera dispone lo siguiente: "Régimen de la Carrera. El régimen de la Carrera Diplomática está constituido por las normas, procedimientos y estructuras, previstas en esta Ley Orgánica y en el reglamento de la Carrera Diplomática. Además, se regirá y orientará de manera supletoria16por las disposiciones, principios y bases de la Carrera Administrativa General establecida en la Ley de Función Pública y en sus reglamentos de aplicación". De lo que se colige que la Ley 41-08 es complementaria a la Ley 630-16, por lo que solo es aplicable cuando el texto de esta contenga en el vacíos o ambigüedades, lo que no aplica en el caso de marras, toda vez que el artículo 60 de la referida ley es taxativo al indicar que tienen la condición de funcionarios de carrera diplomática, los servidores queal momento de su promulgación ostentaran esa categoría, sin dejar lugar a la supletoriedad. 46.Es necesario indicar que, en la especie, la incorporación a la carrera se materializa por lo que se conoce en la doctrina como un acto administrativo presunto o tácito, que es aquella actuación de la Administración Pública que no se manifiesta de forma clara, sino que se presume que se ha realizado. Entiéndase que es cuando ante la conducta de la Administración cabe deducir racionalmente la existencia de una voluntad que produce efectos jurídicos, conducta y actitud que puede consistir en otro acto expreso,en hacer o no hacer. Como sucede en la especie, que la norma supra indicada otorga la categoría de funcionario de carrera a quien haya acumulado más de 10 años de servicios, por lo que se presume su incorporación a la carrera diplomático. Y este acto presunto tiene validez de acto administrativo, pudiéndose solicitar su expedición expresa a la Administración. 47.Lo dicho anteriormente se complementa con el principio de favorabilidad, constitucionalmente establecido, del que se desprende que, respecto a los derechos de las personas, en caso de que concurran dos o más normas que versen sobre una misma situación jurídica, ha de procurarse que se aplique la que más convenga al administrado. Criterio que sostiene nuestro Tribunal Constitucional, desarrollado también

en la sentencia TC/0323/17 del 20 de julio del 2017, al que nos adherimos:"A juicio de este tribunal, el fundamento para la recurrente negar la pensión al recurrido constituye una interpretación restrictiva de la ley, que se traduce en una vulneración de derechos y del principio de favorabilidad establecido en el numeral 4 del artículo 74 de la Constitución, el cual dispone: "4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, (...)." l. Este principio constitucional es uno de los ejes rectores de la justicia constitucional, expresado en el numeral 5 del artículo 7, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, y se expresa en el sentido de que la Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad, para favorecer al titular del derecho; es decir, ninguna ley puede ser interpretada en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales17.B. Examinar si se incurrió en una inobservancia de los procesos establecidos para la separación del cargo.48.En ese tenor, el artículo 55 de la Ley núm. 630-16, Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Servicio Exterior, dispone que el ingreso a la misma garantiza la estabilidad. Asimismo, el reglamento 46-19 de la Carrera Diplomática en su artículo 12 anota que: "Los funcionarios de la carrera diplomática gozarán de estabilidad y no podrán ser llevados a un rango inferior al que ostentan, conforme a las disposiciones del presente reglamento. Los funcionarios de carrera diplomática podrán ser suspendidos o desvinculados de la carrera en los casos previstos en el presente reglamento y en sus normas complementarias relativas a la función pública en cada caso, previa aprobación del Consejo de Carrera y el cumplimiento de los procedimientos administrativos correspondientes".49.De igual forma, el artículo 69 del precitado reglamento establece sobre el término de la

permanencia activa en la carrera diplomática, los siguientes motivos, a expensas de los establecidos en la Ley 41-08, sobre Función Pública, los siguientes: "a) Por renuncia. b) Por ingresar a la carrera administrativa general, a otra especial, o a las carreras militar o policial, c) Por destitución, al comprobarse faltas graves en el ejercicio de sus funciones, previo cumplimiento del debido procedimiento administrativo conforme lo establecido por la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública; la Ley núm. 630-16, Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior y las normas del presente reglamento. d) Por haber sido condenado a pena aflictiva o infamante por la autoridad judicial competente, cuya decisión haya adquirido la autoridad de lo irrevocablemente juzgado. e) Por haber sido evaluado como insatisfactorio en dos (2) evaluaciones de desempeño anuales consecutivas, luego de agotada las previsiones del Reglamento de Evaluación del Desempeño y Promoción de los Servidores y funcionarios de la Administración Pública y de este reglamento. f) Por renuncia a la nacionalidad dominicana. g) Por pensión o jubilación, por invalidez absoluta o por lesiones permanente que lo incapaciten. h) Por muerte o fallecimiento". 50.Se desprende que, en el caso del recurrente, el señor PER11 no concurrieron ninguno de los preceptos anteriores y se afirma que su destitución debió estar precedida del debido proceso administrativo, en caso de que se le imputaran faltas de cualquier grado o de la aprobación del Consejo de Carrera, como le correspondía por ostentar el cargo de carrera diplomática otorgado por las disposiciones de las Leyes núm. 314 de 1964 y 360-16.51.A la luz de las anteriores motivaciones, esta Corte se dispone a acoger el presente recurso contencioso administrativo incoado por el señor PER5 y, en consecuencia, ordena que sea revocado parcialmente el Decreto núm. 31-21, dictado por el Poder Ejecutivo, en lo que respecta a la recurrente y, de igual forma, ordena al Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) que el señor PER7

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02223
Solicitud núm.: 3999069
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión:

PER12 sea reintegrado a su puesto de trabajo como Primer Secretario de la Embajada de la República Dominicana en el Reino de los Países Bajos a o en su defecto, en un cargo con igual naturaleza y jerarquía como también, que sean pagados al mismo los salarios y beneficios económicos colateral es dejados de percibir el momento de su separación hasta que se haga efectivo el referido reintegro, tal y como se hará constar en el dispositivo de esta decisión. Responsabilidad Patrimonial del Estado52.Una de las mayores conquistas institucionales que promovió el legislador constituyente en el año 2010, fue la instauración e inclusión de la Responsabilidad Patrimonial del Estado. En efecto, el Texto Constitucional vigente, dispone que: ‘‘Artículo148.-Responsabilidad civil. 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.’’53.Por igual, debe tenerse en cuenta que, la Responsabilidad Patrimonial encuentra sostén en la cláusula constitucional de Estado Social y Democrático de Derecho prevista en la combinación de los artículos 7 y 8 de la Norma Suprema, pues, ‘‘Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.’’18Asimismo, esta fórmula constitucional supone un principio general de acuerdo con el cual, toda persona afectada por alguna actividad administrativa ha de ser indemnizada por el Estado. Implica, al propio tiempo, un derecho de los particulares, y un deber y obligación del Estado. Responsabilidad Subjetiva. 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.''55. Como se observa, en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no cualquier daño deriva en una obligación indemnizatoria a cargo del Estado. Así, el derecho a ser resarcido en ocasión a la actividad de la Administración Pública irregular o anormal nace siempre y cuando concurran los siguientes presupuestos: a) Exista una actividad administrativa antijurídica imputable a la Administración Pública; b) Exista un daño o perjuicio real y efectivo, y, c) Exista un vínculo o nexo causal entre la actividad administrativa antijurídica y el daño causado. 56.Sirva la presente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia: ''[...] los elementos que concretizan la responsabilidad patrimonial, [son]: a) una conducta que implique una falta al provenir de una acción u omisión antijurídica de la administración; b) que esta conducta haya originado un daño a una persona; y c) el vínculo de causalidad que debe existir entre la falta y el daño.''2057.La ocasión es oportuna para colocar de relieve que, dentro del derecho de daños, existen un universo de daños, que pueden arribar a un daño físico, patrimonial, moral y punitivo, pero en el ámbito administrativo, los daños derivados por fuerza mayor no son imputables, conforme se establece en el párrafo II del artículo 57 de la Ley núm. 107-13. 58.Cobra vigencia la siguiente jurisprudencia constitucional: ''El daño es la pérdida que sufre el agraviado por la ocurrencia de un acontecimiento determinado que lesiona a una persona, ya sea en sus bienes, propiedad, patrimonio, a su propia persona o a sus familiares, en cuyo caso debe responder por ello el tercero que lo ha provocado. En este contexto existe el daño moral y el material, según recaiga sobre la persona o sobre sus bienes materiales.'' 2159.A todo ello, es importante destacar que, el régimen de Responsabilidad Patrimonial dista -en cierto sentido-de la Responsabilidad Civil, por cuanto, tienen sus sustentos jurídicos en diferentes fuentes del Derecho. La Responsabilidad Patrimonial,

como se ha apuntado, tiene sus cimientos en la Ley núm. 107-13, mientras que, la Responsabilidad Civil con base en las disposiciones del Código Civil dominicano. 60.Es así como dentro de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, entran al escenario, estrictamente, los daños que tengan como origen una acción u omisión antijurídica de la Administración Pública y que sean de tipo: patrimonial, físico o moral o por daño emergente, de conformidad con el artículo 59 de la Ley núm. 107-13.61.Igualmente, en materia probatoria de Responsabilidad Patrimonial, la carga de la prueba le incumbe directamente a la parte recurrente por mandato expreso de la parte final del artículo 59 de la Ley núm. 107-13. En este contexto, le corresponde a la Administración la prueba de la corrección de su actuación de acuerdo con lo contemplado en la parte final del artículo 57 de la misma Ley. 62.Dadas las anteriores puntualizaciones, el Tribunal tiene a bien a ponderar la alegada Responsabilidad Patrimonial del Estado en contra de la parte recurrida Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX).C. Comprobar si se configuran los elementos dela Responsabilidad Patrimonial del Estado en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX)y la Presidencia de la República63.Mediante escrito registrado ante este Tribunal, la parte recurrente señor PER5 ha solicitado que la recurrida Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX)ya la Presidencia de la República, sea condenada al pago de tres millones de pesos dominicanos con 00/100 centavos (RD$3,000,000.00)cada una, como justa reparación de los daños ocasionados con ocasión a su desvinculación irregular. 64.En la especie, este plenario judicial estima que el primer requisito de la Responsabilidad Patrimonial del Estado ha quedado caracterizado. Lo anterior tiene vigencia a partir de que, con arreglo a las pruebas que obran en el expediente, la parte recurrida Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), procedió a desvincular a la recurrente cuando ésta se encontraba amparada bajo la carrera diplomática establecida en las Leyes

núms. 314 y 630-16, mientras que la recurrida Presidencia fue quien emitió el decreto que provocó la desvinculación del recurrente. De ahí que, el Tribunal retenga y reitere la consumación del primer elemento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.65.En línea con lo anterior, corresponde a la parte recurrente demostrar el daño que ha sufrido con ocasión a la acción u omisión antijurídica de la Administración y no puede ser suplida por el Tribunal. A resumidas cuentas, atañe a la parte que demanda en Responsabilidad Patrimonial del Estado, demostrar en qué ha consistido el daño de la acción u omisión antijurídica que le imputa a la Administración.66.En la especie, este Tribunal juzga que la parte recurrente señor PER13 García,no cumplió esta exigencia legal. Lo anterior se funda en razón de que, la recurrente se limitó a señalar. un daño sin aportar material probatorio que acredite dicho daño. En efecto, tras estudiar el acervo probatorio que consta en el expediente, la parte recurrente simplemente ha mencionado daño.67.En definitiva, el Tribunal estima que, al no cumplirse con el segundo elemento constitutivo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, es decir, la demostración del daño causado, estimado y cierto ha lugar que el Tribunal rechace sus pretensiones, sin necesidad de continuar ponderando el siguiente requisito para la configuración de la responsabilidad patrimonial. Sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente decisión.68.Se declara el proceso libre de costas el presente proceso, en virtud del párrafo V del artículo 60 de la Ley núm. 1494 que instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa'' (sic).

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

12.1 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.

12.2 Es en ese ámbito normativo 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 los vínculos 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.

12.3 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.

[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.

13. **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**

13.1 No existe duda de que la racionalidad es una dimensión inherente a toda interpretación normativa, 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 normativa 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.

13.2 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.

13.3 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.

13.4 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 soslayo que esto no solo se justifica por el necesario diálogo entre altos tribunales a que nos referimos previamente, sino porque este análisis incidirá de manera crucial en la decisión de este recurso de casación.

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

14.1 **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.

14.2 Es decir, el cambio de precedente impuesto por dicha decisión TC/0502/21 del 20 de diciembre de 2021 -para lo que aquí importa- 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 normativo y general.

14.3 De lo dicho en la sentencia TC/0888/23 parece inferirse que, como el decreto que desvinculó a la servidora en cuestión es un acto particular, debió ser objeto de una acción directa en inconstitucionalidad por 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 señalar 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.

15. **Reparos a la crítica del Tribunal Constitucional.**

15.1 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.

15.2 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.

15.3 De aceptarse esta eventual posición del Tribunal Constitucional Dominicano se estaría promoviendo un cambio radical en 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.

15.4 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 también a los que fueron incoados bajo el 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 es visto 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 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...".

15.5 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.

[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, 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 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.

15.6 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.

15.7 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 en cuanto a una situación relacionada con 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.

15.8 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, puesto 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.

15.9 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 cuales 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 los 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 al 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...".

15.10 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.

15.11 Si del cambio de criterio del Tribunal Constitucional deriva que sea posible la acción directa en inconstitucionalidad contra los actos administrativos de alcance particular, ello 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 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 normativo una disposición clave

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

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 normativas del ordenamiento jurídico dominicano) y no solo la ley en sentido estricto.

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

16. **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, ello a pesar de haber sido derogada por la Ley núm. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, del 30 de mayo de 1991.**

16.1 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 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.

16.2 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.

16.3 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).

16.4 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.

17 ¿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?

17.1 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 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.

17.2 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.

17.3 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.

17.4 Respecto del tema comentado se observa una indubitable antinomia, puesto 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.

17.5 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.

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

[4] 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.

17.7 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.

17.8 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.

17.9 En definitiva, el principio de especialidad normativa 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.

17.10 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.

17.11 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 relaciona con la idea de justicia.

17.12 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.

17.13 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 citados principios de igualdad y justicia.

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

17.15 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.

17.16 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.

17.17 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

[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, a diferencia de la derogación expresa, la cual facilita la eficiencia de la seguridad jurídica pues determina y precisa, sin lugar a duda, cuáles normas han sido derogadas o no.

normativo de ambas. Aquí resalta que en esta determinación resulta trascendental la voluntad del creador de las normas.

17.18 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 la general núm. 14-91, ambas eran simultáneamente vigentes, debiendo prevalecer, a los fines de regulación, la que se encontrare más acorde o conveniente en cuanto 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.

17.19 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.

17.20 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.

18. Falta de motivación.

18.1 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.

19. Ejecución del precedente TC/0888/23.

19.1 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.

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

19.3 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.

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

[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".

21. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 párrafo V de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación *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 ...*

22. De acuerdo con las disposiciones del numeral 2 del artículo 55 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación 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:

FALLA

ÚNICO: CASA, por ejecución del precedente TC/0888/23 la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00562 de fecha 21 de julio de 2023 dictada por la

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02223
Solicitud núm.: 3999069
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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

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

César José García Lucas, secretario general de la Suprema Corte de Justicia, certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.

[redacted]

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Manuel A. Read Ortiz
Moises A. Ferrer Landron
Manuel R. Herrera Carbuccia
Anselmo A. Bello Ferreras
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/PDBJ-LAXH-9I6N-ME3X