REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01631
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-1573

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. 0030-04-2023-SSEN-00301 de fecha 28 de abril de 2023 dictada por la Tercera Sala del 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 3 de agosto de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01631
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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. La defensa al recurso de casación fue presentada por PER1 mediante memorial depositado en fecha 4 de septiembre de 2023, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por su abogado constituido Lcdo. John Garrido.

3. En el expediente existe constancia de que el secretario general de la Suprema Corte de Justicia reconoce haber dado cumplimiento a las disposiciones del artículo 26 de la Ley núm. 2-23, relativas a la comunicación del presente recurso al Procurador General de la República a los fines de que emita su dictamen.

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

II. Antecedentes

5. El señor PER1 mediante decreto núm. 1238-04 de fecha 20 de septiembre de 2004 fue designado como ministro consejero de la Embajada de la República Dominicana en Costa Rica, posteriormente fue trasladado de manera administrativa como ministro consejero de la Embajada

de la República Dominicana en Quito, Ecuador, mediante oficio núm. DRH-019520 de fecha 25 de julio de 2016, hasta que, mediante decreto 67-20 de fecha 29 de enero de 2020 fue desvinculado, según constancia laboral núm. DRRHH-PI-0005-2022 de fecha 6 de enero de 2022 expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

6. No conforme con la decisión adoptada, el señor PER1 interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00301 de fecha 28 de abril de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: RECHAZA los medios de inadmisión, planteados por el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, conforme a las razones antes indicadas. **SEGUNDO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el Recurso Contencioso Administrativo, Responsabilidad Patrimonial Civil, incoado en fecha 26 de mayo del año 2022 por el señor PER3 contra EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX), SU MINISTRO ROBERTO ALVAREZ, y LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, por cumplir con los requisitos legales previstos para la materia. **TERCERO:** ACOGE parcialmente en cuanto al fondo, el indicado Recurso Contencioso Administrativo, responsabilidad patrimonial civil, interpuesto por el señor PER4 en consecuencia: A) Declara NULO, el Decreto núm. 67-20, de fecha 29 de enero del año 2020, dictado por el Poder Ejecutivo, únicamente en lo que respecta al recurrente, señor PER5 al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX), SU MINISTRO PER6 y A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA el

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01631
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

reintegro inmediato del señor PER3 a su puesto de trabajo como Ministro Consejero de la Embajada de la República Dominicana en Quito. Ecuador, o su reubicación en un puesto diplomático semejante, con las mismas condiciones laborales. (C) ORDENA que sean pagados todos los salarios dejados de percibir desde el 30 de junio del año 2020 en la cual fue excluido de nómina el recurrente, según constancia laboral núm. /DRRHH-PI-0005-2022, de fecha 6 de enero del 2022 expedida por Michelle Marti Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, hasta en que se haga efectivo dicho reintegro laboral. **CUARTO:** RECHAZA la solicitud de indemnización por daños y perjuicios, por las razones antes señaladas. **QUINTO:** Rechaza la solicitud de exclusión por las razones enunciadas. **SEXTO:** RECHAZA la solicitud de pago de cesantía, preaviso laboral, vacaciones, bono de desempeño y proporción de salario de navidad, por las razones antes enunciadas. **SÉPTIMO:** DECLARA compensadas las costas del presente proceso. **OCTAVO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada vía Secretaria del Tribunal, a la parte recurrente PER4 a las partes recurridas EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX), SU MINISTRO PER7 y LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, así como a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA. **NOVENO:** DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** 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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01631
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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 834 del 15 de julio de 1978. Falta de aplicación de criterio jurisprudencial de esa honorable Suprema Corte de Justicia. Contradicción de sentencias dictadas por la misma Sala en la misma fecha y entre las mismas partes. **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 14-91 (artículos 31 y 46). Luego esta fue derogada totalmente por la Ley núm. 41- 08, según el artículo 104 de la misma. Posteriormente la referida Ley 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 247-12 Orgánica de la Administración Pública; artículos 5, 6, 9 numeral 1 y 15 numeral 1 de la Ley 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 41-08 de Función Pública. **Tercer medio:** Falta de aplicación de los artículos 63 y 64 de la Ley 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 Tribunal Superior Administrativo, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

8. De conformidad con lo que establecen los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 02-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación, esta sala es competente para conocer el presente recurso.

9. 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.

10. 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, fue designado en el servicio exterior como embajador adscrito al Ministerio de Relaciones

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01631
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Exteriores mediante decreto núm. 1238-04 de fecha 20 de septiembre de 2004, posteriormente trasladado administrativamente con su mismo rango a la Embajada de la República Dominicana en Quito Ecuador, según oficio núm. 019520 de fecha 25 de julio de 2016 el cual fue derogado mediante decreto núm. 67-20 de fecha 29 de enero de 2020, lo que prueba que el mismo es un servidor público 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 del Servicio Exterior.

11. 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.

12. 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*.

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

"APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS26.Al tenor del artículo 139 de nuestra Carta Fundamental, los Tribunales son los encargados de controlar la legalidad en los actos de la Administración Pública, por lo cual es nuestro deber velar por la protección de los derechos de las personas que acudan al Sistema de Justicia en busca de una solución a sus conflictos, situación que se colige del espíritu plasmado por el legislador en las disposiciones del artículo 8 de nuestra indicada Constitución Política.27.Un presupuesto básico de la cláusula constitucional del estado de derecho lo constituye el control jurisdiccional de las acciones y omisiones de los órganos y entes que ejercen la función administrativa del estado. La Constitución inserta de manera específica en la parte dedicada a la administración pública que a los tribunales le corresponde el control de la legalidad, esto es, el respeto o sumisión de la administración al entero ordenamiento jurídico del Estado. 28. Este Tribunal precisa que el núcleo de la tesis esgrimida por la recurrente se contrae sobre las siguientes acotaciones: "Que el MIREX, le adeuda también al recurrente los salarios de los meses enero, febrero y marzo del año 2018 los cuáles no fueron pagados. Estos pagos fueron solicitados por el recurrente por tres comunicaciones depositadas ante el MIREX en fecha 4 de junio del 2018 según ticket núm. 1-2018-18841; comunicación de fecha 30 de junio del 2018, según ticket núm. 1-2021-16428 comunicación del 20 de mayo del 2022, según acuse de recibo sin número del MIREX, y nunca fueron respondidas. Que el recurrente ha diligenciado varias veces de manera escrita y verbal el pago completo y total de las prestaciones laborales, pero no han sido respondidas, él mismo depositó por escrito dos comunicaciones

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01631
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

solicitando sus prestaciones laborales en fecha 1 de marzo del 2021 y 20 de mayo del 2022. Que el señor PER4 en su calidad de servidor público es acreedor de prestaciones sociales, cesantías y preavisos por disposición de los artículos 53, 55 y 58 de la ley 41-08 sobre Función Pública y derecho a cesantía y preaviso según artículo 69 del Reglamento núm. 523-09 Sobre Relaciones Laborales en la Administración Pública.29.El recurrido, Ministerio de Relaciones Exteriores, arguye que La ley 105-13 sobre Regulación Salarial del Estado Dominicano de fecha seis (06) de enero del año dos mil trece (2013), establece lo siguiente: "Párrafo. Los gastos de representación en ningún caso tienen carácter salarial y por tanto sólo debe disponerse de los mismos para actividades relacionadas con el cargo". Que como hemos dicho, el recurrente estaba nombrado como Ministro Consejero de la Embajada de la República Dominicana en Costa Rica, mediante el Decreto núm. 1238-04, de fecha 20 de septiembre del año 2004, posteriormente trasladado administrativamente con su mismo rango a la Embajada de la Republica Dominicana en Quito, Ecuador, según oficio núm. 019520, de fecha 25 de julio 2016; por lo tanto, era un Funcionario de libre remoción y nombramiento como lo estable la Ley No. 41-08 de Función Pública. A que, siendo, así las cosas, al recurrente nole corresponden los beneficios establecidos en el artículo 60 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, como erróneamente da a entender en su escrito de demanda, los cuales les están reservados a los servidores de estatuto simplificado.30.Mientras que la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, mediante su Dictamen núm. 09-2023, sostuvo que no ha habido acción u omisión de parte del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) y mucho menos de su incumbente el Dr. PER8 ya que es la misma Constitución de la República que faculta al Presidente de la República a ejercer su atribución de nombrar y/o destituir a todo el personal del cuerpo diplomático, según se ha descrito, motivo más que suficiente para que ese Honorable Tribunal proceda a rechazar en todo su contenido por improcedente, mal fundado y carente de base legal.31.Un punto importante a denotares, que si bien, la parte recurrente en el recurso

que nos ocupa, solo se limitó a solicitar el pago de las prestaciones laborales respecto al señor PER4 así como indemnización por responsabilidad patrimonial civil en contra de los recurridos; lo cierto es, que en sus conclusiones formales, ha solicitado que este tribunal tutele derechos fundamentales y laborales violados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana, cómo persona jurídica, y PER9 ministro Ministerio de Relaciones Exteriores de la RD en perjuicio de PER10 Por lo que, en consonancia con este punto, este colegiado en su rol de garante de los derechos fundamentales de las partes por mandato expreso de nuestra Carta Magna procederá a evaluar las circunstancias particulares del proceso para asegurar una decisión revestida de las garantías y derechos fundamentales que asisten a las partes. Respecto a la naturaleza del vínculo laboral 32.Conviene destacar lo estipulado en el artículo 110 de la Constitución, el cual versa sobre: Irretroactividad de la ley. La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.33.El principio de favorabilidad, constitucionalmente establecido 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. 34.Este principio constitucional es uno de los ejes rectores de la

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01631
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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 fundamentales6".35.Resulta imperioso señalar, lo establecido en la Ley núm. 630-16, orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, en su artículo 64, que deroga la Ley núm. 314 del 1964 orgánica de la entonces secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, donde enmarca respecto a la condición de funcionarios de carrera diplomática: "Tienen condición de funcionarios de la carrera diplomática las personas que al momento de la publicación de esta ley hayan adquirido tal condición en virtud de leyes anteriores y los que en lo sucesivo adquieran tal condición de acuerdo con lo establecido en la presente ley y el Reglamento de la Carrera Diplomática".36.En consonancia con este punto, el artículo 767, en su último párrafo identifica quienes conforman El Personal de la Cancillería con rango diplomático, clasificándolo de la siguiente manera: a) Embajador o Embajadora. b) Ministro consejero o Ministra Consejera8.c) Consejeroo Consejera. d) Primer Secretario o Primera Secretaría. e) Segundo Secretario o Segunda Secretaria. f) Tercer Secretario o Tercera Secretaria. 37.Concomitantementela Ley núm. 314 del 1964orgánica de la secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, específicamente en su artículo 7, estableció que la Carrera Diplomática y Consular estaría dirigida por el presidente de la República y el secretario de Relaciones Exteriores. Posteriormente, fue consignado en el artículo 4, literal 8 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, 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; pasando a ser reconocida en el artículo 6 párrafo I de la Ley de Función Pública, la carrera diplomática y consular como

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01631
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

una carrera administrativa especial.38.En ese mismo sentido, el artículo 102 de la Ley 41-08,de Función Pública: "A los fines de la aplicación de la presente ley, reconoce el status de carrera a todos los servidores públicos que al momento de la entrada en vigencia de la presente ley ostenten el status de servidores de carrera, amparados por un nombramiento del Poder Ejecutivo, o que habiendo obtenido el Certificado de Aprobación del Proceso de Incorporación al Sistema de Carrera Administrativa por parte de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), la expedición de su nombramiento se encontrare en trámite", por lo que constituye ser este el elemento probatorio fundamental para demostrar la calidad del servidor público de carrera 39.En función a las consideraciones precedentes y aplicando una somera interpretación de las acotaciones jurídicas y jurisprudenciales más arriba mencionadas, esta Sala es consciente de las atribuciones conferidas al Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, como de igual forma, reconoce las garantías procesales en los derechos fundamentales de los ciudadanos que nuestra Constitución ante todo procura su resguardo. Por lo que, este tribunal es de criterio, que si una normativa como lo es Nuestra Constitución, y legislaciones como la Ley 314 de 1964, Orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, Ley Orgánica 630-16, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, así como un acto de carácter administrativo emanado por un órgano público como lo es el decreto núm.1238-04, de fecha 20/09/2004y el oficio administrativo núm. 1950, de fecha 25/07/2016; tienen el espíritu de otorgar derechos adquiridos a un servidor público de ser incorporado a la carrera diplomática y permitirle gozar de un estatuto especial, permanencia y estabilidad laboral, garantizando estos derechos fundamentales del cual nuestra Constitución es mandataria, máxime cuando se demuestra como lo es en el caso de la especie, que el funcionario cumple con el requisito9de haber acumulado más de diez 10 años de servicios dentro de la anterior secretaria de Relaciones Exteriores; así las cosas, en virtud del principio de irretroactividad de la ley, como el principio de favorabilidad

consagrados en nuestra Carta Magna, resulta cuesta arriba ir contrario a las leyes y actuaciones administrativas que en el devenir del tiempo han procurado el bienestar social de los servidores públicos y le han otorgado derechos adquiridos. 40.En esas atenciones, tomando en cuenta que PER11 , mediante decreto núm.1238-04, de fecha 20/09/2004,fuedesignadocomo Ministro Consejero de la Embajada de República Dominicana en Costa Rica, y mediante oficio administrativo núm. 019520, de fecha 25/07/2016, fue trasladado administrativamente con su mismo Rango a la Embajada de la República Dominicana en Quito, Ecuador, y a la fecha de su desvinculación mediante decreto núm. 67-20, de fecha 29/01/2020 que motivo su exclusión de nómina en fecha 30/06/2020, acumuló en estas posiciones un tiempo de quince(15) años y nueve (9) meses y diez (10) días de labor diplomática ininterrumpida, de los cuales acumulo la cantidad de 11 años, 10 meses, 1 semana, 1 día bajo el régimen de Ley 314 de 1964, Orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica 630-16, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, en fecha 28/07/2016, lo que procede reconocerle al señor PER4 la condición de funcionario de carrera consular y diplomática, por las razones antes expuestas. En cuanto al decreto núm. 67-20, el debido proceso administrativo y solicitud de reintegro41.Es preciso señalar, que la Constitución dominicana en lo concerniente a la administración pública, encomienda a los tribunales la labor de salvaguardar el control de las acciones y omisiones de los órganos y entes que ejercen en la función administrativa del Estado, es decir, el control de la legalidad de la administración en sus actuaciones apegado siempre a la Tutela Judicial Efectiva y el Debido Proceso Administrativo, instaurado en el artículo 69 numeral 10 de la Constitución 10. Razones por la cual, este tribunal procederá analizar estos aspectos enunciados por la recurrente en su recurso.42.Por otra parte, el artículo 56 de la Ley 630-16, orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, establece que el régimen de carrera dispone lo siguiente: El régimen de la Carrera

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01631
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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 supletoria por las disposiciones, principios y bases de la Carrera Administrativa General establecida en la Ley de Función Pública y en sus reglamentos de aplicación".43.El artículo 94 de la Ley 41-08, señala: "La destitución es la decisión de carácter administrativo emanada de la autoridad competente para separar a los servidores públicos. Párrafo I.-Cuando se trate de funcionarios de libre nombramiento y remoción, interviene a su libre discreción. Párrafo II.-Cuando se trate de funcionarios públicos de carrera, sólo podrán ser destituidos por una de las causales previstas en la presente ley. Asimismo, procederá como aplicación de las sanciones previstas por el régimen disciplinario correspondiente a esta ley. Toda destitución de un servidor público de carrera deberá ser motivada tanto por la autoridad que la produzca como por la que la solicite."44.Con base a lo anterior, el artículo 87 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, establece lo siguiente: "Cuando el servidor público estuviere presuntamente incurso en una causal de destitución, se procederá de la siguiente manera: 1. El funcionario de mayor jerarquía dentro de la respectiva unidad, solicitará a la Oficina de Recursos Humanos la apertura de la averiguación a que hubiere lugar; 2. La Oficina de Recursos Humanos instruirá el respectivo expediente y determinará los cargos a ser formulados al servidor público investigado, si fuere el caso; 3. Una vez cumplido lo establecido en el numeral precedente, la Oficina de Recursos Humanos notificará al servidor público investigado para que tenga acceso al expediente y ejerza su derecho a la defensa, dejando constancia de ello en el expediente; 4. En el quinto día hábil después de haber quedado notificado el servidor público, la Oficina de Recursos Humanos le formulará los cargos a que hubiere lugar. En el lapso de cinco días hábiles siguientes, el servidor público consignará su escrito de descargo; 5. El servidor público investigado, durante el lapso previo a la formulación de cargos y dentro del lapso para consignar su escrito de descargo, tendrá acceso al expediente y podrá solicitar que le sean

expedidas las copias que fuesen necesarias a los fines de la preparación de su defensa, salvo aquellos documentos que puedan ser considerados como reservados; 6. Concluido el acto de descargo, se abrirá un lapso de cinco días hábiles para que el investigado promueva y evacue las pruebas que considere conveniente;7. Dentro de los dos días hábiles siguientes al vencimiento del lapso de pruebas concedidas al servidor público, se remitirá el expediente a la consultoría jurídica o la unidad similar del órgano o entidad a fin de que opine sobre la procedencia o no de la destitución. A tal fin, la consultoría jurídica dispondrá de un lapso de diez días hábiles; 8. La máxima autoridad del órgano o entidad decidirá dentro de los cinco días hábiles siguientes al dictamen de la consultoría jurídica y notificará al servidor público investigado del resultado, indicándole en la misma notificación del acto administrativo el recurso jurisdiccional que procediere contra dicho acto, el tribunal por ante el cual podrá interponerlo y el término para su presentación; 9. De todo lo actuado se dejará constancia escrita en el expediente. El incumplimiento del procedimiento disciplinario a que se refiere este artículo por parte de los titulares de las Oficinas de Recursos Humanos será causal de destitución y nulidad del procedimiento aplicado".45.En sentido amplio, el artículo 59 la Ley 41-08 sobre función pública, estipula: En adición a los derechos generales de los servidores públicos, son derechos especiales de los funcionarios de carrera, los siguientes: Ordinal 3ro. Ser restituido en su cargo cuando su cese resulte contrario a las causas consignadas expresamente en la presente ley y recibir los salarios dejados de percibir entre la fecha de la desvinculación y la fecha de la reposición, sin perjuicio de las indemnizaciones que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda considerar. Es decisión del empleado aceptar la restitución en el mismo destino, en caso de no aceptarla la institución deberá reubicarlo en otro destino. 46.Desde una interpretación taxativa de las glosas que reposan depositadas en el expediente, así como las pretensiones de las partes, hemos constatado que la parte recurrida no ha demostrado al tribunal que en la especie, la destitución del señor PER4 estuviera precedida

por un debido proceso administrativo donde se le imputara alguna falta de cualquier grado o de la aprobación del Consejo de Carrera, como le correspondía por ostentar la condición de empleado carrera diplomática, en virtud de las disposiciones de las Leyes núm.314 de 1964 y 360-16. 47.En esa tesitura, este Colegiado al reconocer estatus laboral del señor PER4 de servidor público perteneciente a la Carrera Diplomática y Consular, al amparo de lasLeyes314 de 1964, Orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, y la Ley Orgánica 630-16, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, la cuales reconocen esta condición de funcionarios de la carrera diplomática a las personas que al momento de la publicación de esta ley hayan adquirido tal condición en virtud de leyes anteriores en su defecto cumplan con el requisito de los diez (10) años11, lo que ocurre en el caso de la especie, hace merecedor al recurrente de gozar de la estabilidad y permanencia en su puesto de trabajo como un miembro de la Carrera Administrativa. Así las cosas, en función de lo antes expuesto, este colegiado procede a ordenar en lo que concerniente al recurrente PER4 la revocación del Decreto núm. 67-20de fecha 29 de enero del 2020, dictado por el Poder Ejecutivo.48.Concomitantemente, ordena al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX)y A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, que el señor PER4 sea reintegrado a su puesto de trabajo que ostentaba antes de su desvinculación, a saber Consejero de la Embajada de la República Dominicana en la República de Quito, Ecuador, en virtud del traslado administrativo mediante oficio núm. 019520, de fecha 25 de julio 2016, o en su defecto, la reubicación en un puesto diplomático semejante, con el mismo rango y las mismas condiciones laborales, en virtud del principio ius variandi, que como facultad del empleador tiene aplicación en esta materia y por vía de consecuencia, que le sean pagados al mismo todos los salarios dejados de percibir desde el 30de junio del año 2020,fecha en la cual se materializó su desvinculación hasta que se haga efectivo el referido reintegro, esto en virtud del decreto 67 2020que lo desvinculó y materializó que este fura excluido de nómina en fecha 30 de

junio del 2020, según certificación de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex) en el cual se pudo constatar que el recurrente a partir de esta fecha fue desvinculado del desempeño de sus funciones. En ese sentido procede acoger el presente recurso tal como se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión" (sic).

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

14.1 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.

14.2 Es en ese marco 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 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.

14.3 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 de cara 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.

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

15.1 No existe duda 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

[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.

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.

15.2 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.

15.3 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.

15.4 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.

16. **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.**

16.1 **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 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.

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 indicar que el mismo 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.

16.2 **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 a los fines 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 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 era visto tradicionalmente por la jurisprudencia como algo excepcional en situaciones que afecten el orden público, ello 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 se basa el recurso, pero sin conocer en ningún caso el fondo del asunto...".

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

Ya entrando en materia, este precedente TC/0888/23 intenta introducir una confusión respecto de la competencia del Tribunal Superior Administrativo para conocer del caso examinado. En efecto, ya se ha señalado previamente

[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 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.

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 a una situación relacionada 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 donde 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 donde 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, ello 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, 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 en contra de 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 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.

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

[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.

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 cuento a interpretación de la Constitución se refiere.

17. **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, 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.**

17.1 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 a que la servidora de que se trata no es empleada de carrera diplomática porque en al momento de inicio de su prestación de servicio la ley Núm.314-64 se encontraba derogada por la Ley núm. 14-91 sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa.

17.2 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.

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

17.4 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.

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

Debemos empezar por informar un dato curioso. El artículo 95 de la Ley núm. 630-16, del 19 de julio de 2016, ubicado dentro de sus "disposiciones finales", establece de manera expresa: "Derogación. La presente ley deroga y sustituye en todas sus partes la Ley Orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, núm. 314, del 6 de julio de 1964". Esto quiere decir que para el

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01631
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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

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

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

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

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

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

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

[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.

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 normativa dentro de un grupo o categoría.

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.

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 relacionadas a una correcta teoría de la justicia formal, se relaciona con la idea de justicia.

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

En síntesis, pudiéramos decir que la existencia de normas especiales, más que compatible con los principios de igualdad y justicia, tal y como se lleva dicho anteriormente, resulta ser algo necesario para su implantación efectiva. De este modo la existencia de este principio de especialidad puede inferirse

necesariamente por argumento deductivo de los referidos principios de igualdad y justicia.

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

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01631
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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

Esto responde a varias razones, algunas de ellas han sido tratadas teóricamente más arriba. Debemos empezar estableciendo que en los casos que tratan de derogación tácita como el que dispone dicha Ley núm. 14-91[5], corresponde al juzgador decidir cuáles son las normas que son derogadas por la norma derogatoria vía la interpretación jurídica. Se deberá hacer un análisis de compatibilidad luego de haberse determinado el contenido normativo 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 eran simultáneamente vigentes, debiendo prevalecer, a los fines de regulación, la que se encontrare más acorde o

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

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.

18. **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 a 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.

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[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.

20. 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

[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".

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.

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

22. 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 ...*

23. 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, en ejecución del precedente TC/0888/23, la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00301 de fecha 28 de abril de 2023 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo.

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

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

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Anselmo A. Bello Ferreras
Moises A. Ferrer Landron
Manuel R. Herrera Carbuccia
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/KD4M-TEBW-XOF4-QGDN