REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-2419

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **29 de noviembre de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex) contra la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00510 de fecha 8 de agosto de 2023 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
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 28 de septiembre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Dr. José Ramón Frías López y los Lcdos. Boni Guerrero Canto, 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 9 de octubre de 2023, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por su abogado constituido Dr. Tamayo J.S. Tejada Ventura.

3. Mediante dictamen de fecha 8 de diciembre de 2023 suscrito por el Lcdo. Emilio Rodríguez Montilla, la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

4. En fecha 10 de septiembre de 2004 mediante decreto núm. 1176-04, fue designado PER1 en calidad de vicecónsul de la República Dominicana en la ciudad de New York, Los Estados Unidos de Norteamérica.

5. Luego, mediante decreto núm. 270-07 de fecha 22 de mayo de 2007, el señor PER1 fue designado ministro consejero de la República Dominicana ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

6. Posteriormente, por decreto núm. 707-20 de fecha 17 de diciembre de 2020 la Presidencia de la República derogó el decreto núm. 270-07 mediante el cual se designó al señor PER1 ministro consejero de la República Dominicana ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU); quien no conforme con la decisión interpuso recurso contencioso administrativo, dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00510 de fecha 8 de agosto 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 en fecha 22 de junio de 2022, por el señor PER3 en contra del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y de la

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, por haber sido incoado de conformidad con la Ley. **SEGUNDO:** ACOGE, parcialmente, en cuanto al fondo, el indicado recurso, en consecuencia, REVOCA de forma parcial el decreto presidencial núm. 707-20, de fecha 17 de diciembre de 2020, en su artículo 2, en lo que respecta a la parte recurrente, señor PER3 en consecuencia, ORDENA a las partes recurridas, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, lo siguiente: A) Reintegrar al señor PER3 a las mismas funciones que ejercía o una de igual jerarquía, bajo las mismas condiciones de salario percibido así como los beneficios, de igual manera, se ordena pagar los salarios dejados de percibir desde la fecha de su destitución y hasta el otorgamiento definitivo de la pensión que le corresponde por antigüedad en el servicio, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) y por la Presidencia de la República Dominicana a través de los organismos correspondientes, por los motivos que fueron expuestos. B) Una vez reintegrado, gestionar sin dilación alguna la pensión por antigüedad en favor del Sr. PER4 por haber verificado este tribunal que la misma le corresponde ya que cumplió la edad y años de servicio público en el Estado dominicano, como señala la ley que rige la materia. **TERCERO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas, y a la Procuraduría General Administrativa. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso los siguientes medios:

"**Primer medio:** Falta de aplicación de los artículos 184, 185 y 128 de la

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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 la Ley 14-91 fue derogada totalmente por la Ley No. 41- 08, según el artículo 104 de la misma. Posteriormente la referida Ley 314-64 fue totalmente derogada por la Ley No. 630-16. Falta de aplicación de los artículos 23, 37 y 46 de la Ley No. 41-08, de Función Pública. Inobservancia y falta de aplicación de los artículos 18, 19, 20 y 94 de la Ley No. 41-08; 76 numeral 3 y 79 literal c) de la Ley No. 630-16, Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Exterior y 40. 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. Errónea apreciación y aplicación de la ley en cuanto a la indemnización en daños y perjuicios. **Tercer medio:** Falta de aplicación de los artículos 08, 11, 20, 33, 34 y 40 del Decreto No. 46-19, Reglamento de Carreras Diplomática, 98 de la Ley No. 41-08 de Función Pública, y contradicción de sentencia recurrida con otras decisiones dictadas por el Tribunal Superior Administrativo, la Suprema Corte de justicia y el Tribunal Constitucional. **Cuarto medio:** Errónea aplicación de la Ley 379-81 sobre Pensiones y falta de aplicación del artículo 1315 del Código Civil" (sic).

IV. gConsiderandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

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

9. Para apuntalar el segundo medio de casación, conocido en primer lugar por convenir así a la solución del caso, la parte recurrente alega en síntesis, que el señor PER1 fue designado embajador adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores mediante decreto núm. 404-96 del 5 de septiembre de 1996, posteriormente nombrado ministro consejero de la República Dominicana ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por decreto núm. 270-07 de fecha 22 de mayo de 2007, los cuales fueron derogados por el decreto núm. 363-2020 de fecha 18 de agosto de 2020, por tanto, es un servidor de libre nombramiento y remoción.

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

"En cuanto a la categoría de empleado 35. Es importante destacar que el artículo 64 de la Ley 630-16 Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), establece lo siguiente: "Condición de funcionarios de la 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.Mientras que la anterior ley Orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores núm. 314-64 establece en su artículo 8, párrafo I, lo siguiente: "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 serviciosen la Secretaría de

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Estado de Relaciones Exteriores". 37. La Ley 630-16, dispone lo siguiente: "*Tienen condición de funcionarios de la carrera diplomática las personas que al momento de la publicación de esta ley hayan adquirido tal condición en virtud de leyes anteriores y los que en lo sucesivo adquieran tal condición de acuerdo con lo establecido en la presente ley y el Reglamento de la Carrera Diplomática*". 38. La Constitución dominicana en su artículo 74 numeral 4, sobre la interpretación de los principios de aplicación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales, establece que, *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*; en ese sentido, el jurista mexicano, Eduardo Ferrer McGregor, al referirse al principio pro homine, indica que "...el juez nacional debe siempre aplicar el principio pro homine, previsto en el artículo 29 del Pacto de San José, que implica inter-alias, efectuar la interpretación más favorable para el goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Pudiendo incluso optar por la interpretación más favorable en caso de aplicabilidad de la Convención Americana y otros tratados internacionales sobre derechos humanos. 39. En la especie, nos encontramos con que la Ley núm.314 que regulaba la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, hoy Ministerio de Relaciones Exteriores, estableció una garantía para aquellos funcionarios que cumplieran diez años de servicio sucesivo en la institución, siendo incorporados automáticamente a la carrera diplomática, esto a raíz de que, para la época, la ley que regía respecto a las carreras administrativas, era la Ley núm. 14-91 de servicio civil y carrera administrativa, la cual en su artículo 28 establecía lo siguiente: "Los empleados de carrera y aquellos con diez (10) años a más de servicio ininterrumpido en la administración pública, y que no califiquen para recibir la correspondiente jubilación, que sean separados del servicio en forma injustificada o por haber sido suprimido su cargo, tendrán derecho a recibir una indemnización económica equivalente al sueldo de un (1) mes

por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que pueda exceder del salario de un año. Dicha indemnización será pagada inmediatamente con cargo al presupuesto del organismo que produjo la separación del servicio, en base al monto nominal del último sueldo devengado."40. La Ley núm. 41-08, su artículo 3, numeral 3, señala que: "*El ejercicio de la función pública estará regido por un conjunto ordenado y sistemático de principios fundamentales que constituyen la esencia de su estatuto jurídico, a saber: (...) 3. Estabilidad en los cargos de carrera: Permanencia del servidor público de carrera, garantizada por el Estado, siempre que su desempeño se ajuste a la eficiencia y a los requerimientos éticos y disciplinarios del sistema*." 41. El artículo 6, de dicho texto legal, dispone: "*El Presidente de la República podrá crear carreras administrativas especiales en aquellos órganos de la Administración Pública Central y en las entidades descentralizadas, previo estudio y opinión favorable de la Secretaría de Estado de Administración Pública. Párrafo I.-Las carreras Docente, Diplomática y Consular, Sanitaria y la del Ministerio Público se consideran carreras administrativas especiales. (...)*." 42. Continúa estableciendo en su artículo 23, lo siguiente: "(...) *Los funcionarios públicos de carrera sólo perderán dicha condición en los casos que expresamente determina la presente ley, previo cumplimiento del procedimiento administrativo correspondiente y formalizado mediante acto administrativo. El cese contrario a derecho se saldará con la reposición del servidor público de carrera en el cargo que venía desempeñando, y el abono de los salarios dejados de percibir (...)*." 43. El Tribunal Constitucional en su sentencia 0111/14 de fecha 12 de junio de 2014, establece que: "*(...) p. En relación con la aplicación de este criterio, tal como declaró este tribunal en su sentencia TC/0015/13 de fecha once (11) de febrero del dos mil trece (2013), de acuerdo con el principio de ultractividad de la ley, la norma que se aplique a todo hecho, acto o negocio jurídico debe ser la vigente en el momento en que ocurriere el acto de que se trate, de manera que aunque dicha norma no podrá seguir rigiendo o determinando situaciones jurídicas nacidas con posterioridad a la fecha en que quedó derogada, sí continuará rigiendo las situaciones jurídicas surgidas a su amparo, por efecto de la llamada ultractividad de la ley. Este principio está*

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

regulado constitucionalmente en la parte in fine del artículo 110 de la Constitución dominicana, en términos de que 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". 44. De acuerdo con la certificación de cargos desempeñados en la Administración Pública expedido por la Contraloría General de la República en fecha 20 de diciembre de 2021, el señor PER3 laboró desde el 5/9/1996hasta el 23/8/2000, ocupando el puesto de Vicecónsul y desde el 10/9/2004 hasta el 31/1/2021, ocupando el cargo de ministro consejero ambos cargos públicos en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), por lo cual, a través del estudio de los medios de pruebas aportadas al presente proceso, ha quedado evidenciado que la parte recurrente, laboró para el Estado Dominicano, aproximadamente por un período de 20 años, determinándose en consecuencia, que al tiempo de la designación del señor PER3 en su referida función, estaba vigente la Ley núm. 314, sucediendo luego, la promulgación de la Ley núm. 630-16, de fecha 28 de julio del 2016, lo que le permite el ingreso automático a la categoría de los funcionarios pertenecientes a la carrera administrativa especial, condición ésta que ya había adquirido de pleno derecho al momento de la promulgación de la Ley 630-16, en virtud de lo previsto en el precitado artículo 8, párrafo I de la Ley núm. 314, Orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que a la fecha de entrada en vigencia de esta última ley poseía la cantidad de 19 años y 10 meses, en el servicio diplomático razón por la cual adquirió la categoría de servidor de carrera diplomática al amparo de la antigua legislación, en ese sentido, se procederá a estatuir en virtud de las prerrogativas que la Ley No. 630-16, del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, las cuales le confieren la categoría de servidor público de carrera. En cuanto al debido proceso45.En vista de que la parte recurrente cuestiona la forma en que fue

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

destituido de su posición, indicando que fue de manera irregular, es preciso indicar que, de acuerdo con el artículo 87 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, legislación aplicable al caso que nos ocupa, 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.*

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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." 46. Que el párrafo único del artículo 23 de la Ley 41-08 sobre Función Pública establece: "*Los funcionarios públicos de carrera sólo perderán dicha condición en los casos que expresamente determina la presente ley, previo cumplimiento del procedimiento administrativo correspondiente y formalizado mediante acto administrativo. El cese contrario a derecho se saldará con la reposición del servidor público de carrera en el cargo que venía desempeñando, y el abono de los salarios dejados de percibir. La Secretaría de Estado de Administración Pública deberá instar al órgano correspondiente el procedimiento que permita deslindar las responsabilidades por la comisión de dicho cese*". 47. Es por esto que el artículo 55, de la Ley 630-16 indica que la estabilidad es uno de los fundamentos de la carrera diplomática, en tanto, que el artículo 12 del Decreto No. 46-19 que establece el Reglamento de la Carrera Diplomática contenida en la Ley No. 630-16, dispone la estabilidad de los funcionarios de carrera, no pudiendo estos ser desvinculados sino por causales establecidas expresamente en el referido reglamento y normas complementarias sobre la función pública. En ese sentido, el artículo 69 del referido reglamento establece: "*Del término de la permanencia activa en la carrera diplomática. Además de lo establecido en la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública y sus reglamentos de aplicación, la permanencia activa en la carrera diplomática termina: 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". 48. En ese mismo orden, el artículo 59 de la Ley No. 41-08 de Función Pública, establece que*: "En adición a los derechos generales de los servidores públicos, son derechos especiales de los funcionarios de carrera, los siguientes: "3. 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". 49.* En torno a la protección de la Función Pública dispone el artículo 145 de la Constitución, que: *"La separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de la Función Pública será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley." 50.* El debido proceso ha sido desarrollado por la Corte Constitucional Colombiana así: *"la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo. Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos."(Sentencia C-034/14). 51.* Al respecto, nuestro Tribunal Constitucional ha expresado que: *"Las reglas del debido proceso, conforme lo establece el artículo 69, literal 10), del texto constitucional, deben ser aplicadas en los ámbitos judicial y administrativo en sentido amplio, de ahí que, como hemos precisado precedentemente, era*

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

pertinente cumplir con este elevado principio que se propone alcanzar la materialización de la justicia a través de la adecuada defensa de toda persona con interés en un determinado proceso. (...) En este orden de ideas, conviene precisar que cuando nuestro constituyente decidió incorporar la tutela judicial como garantía del debido proceso, aplicable en todas las esferas, lo hizo bajo el convencimiento de que el Estado contraería un mayor compromiso para orientar toda actuación, incluyendo las propias, al cumplimiento de pautas que impidan cualquier tipo de decisión arbitraria. (...)" (Sentencia TC 133/14 del 8 de julio del año 2014). 52. De lo anterior se desprende que, las garantías mínimas como instrumento de eficacia de la tutela judicial efectiva y el debido proceso son imponibles no sólo para los particulares, sino que, además de éstos, todos los órganos de la Administración Pública se encuentran conminados a que su actuación se realice ceñida a cada una de las garantías esbozadas en el artículo 69 de la Constitución Política Dominicana. *53.* Nuestro Tribunal Constitucional, indica que*: "El respeto al debido proceso y, consecuentemente, al derecho de defensa, se realiza en el cumplimiento de supuestos tales como la recomendación previa a la adopción de la decisión sancionatoria; que dicha recomendación haya sido precedida de una investigación; que dicha investigación haya sido puesta en conocimiento del afectado; y que éste haya podido defenderse". (Sentencia TC/0048/12). 54.* Conforme figura en los hechos del presente caso, si bien el recurrente fue desvinculado mediante decreto presidencial núm. 707-20 de fecha 17 de diciembre de 2020, no obstante, las actuaciones de las partes recurridas, en efecto, el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, constituyen a toda luz una inobservancia de la estabilidad que reconoce la misma Constitución a los empleados de carrera, entre ellos, a los de carrera especial y las garantías mínimas del debido proceso, ya que las pruebas evidencian la ausencia del procedimiento fijado por la Ley de Función Pública, relativo a una formulación precisa de cargos, su notificación, oportunidad de aportar escrito

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

de descargo, notificación de los resultados de la investigación al servidor público, sujeto a la causa disciplinaria, ni constancia por escrito o expediente administrativo formado en ocasión de un proceso disciplinario sancionador, lo que se equipara a una actuación arbitraria contra el hoy recurrente, señor PER5 55. Como se ha establecido, un aspecto cuestionable del presente caso que se plantea a este tribunal es determinar si la destitución del señor PER3 de sus funciones como ministro consejero de la República Dominicana ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), siendo un empleado de carrera, se realizó en estricto apego al debido proceso, figura jurídica de origen anglosajón cuya primera aparición documentada figuró en la Carta Magna del año 1215 de Inglaterra, al pasar del tiempo se ha reforzado y ampliado su connotación hasta llegar a erigirse en la base fundamental del Estado de Derecho Social y Democrático que instituyó la reforma constitucional del 26 de enero de 2010, conforme al artículo 7 y 69.10 de la actual Constitución Política Dominicana.56.La consideración precedente es suficiente para que, este Tribunal proceda, conforme establece la parte in fine del artículo 87 (referido anteriormente) y la pretensión de la parte recurrente, a declarar la nulidad parcial del decreto núm. 707-20 de fecha 17 de diciembre de 2020, en su artículo 2, en lo que concierne al recurrente, señor PER3 ya que la parte recurrida no probó la comisión de una falta que amerite la destitución del recurrente, así como tampoco que se cumpliera con el procedimiento para ejercer la separación del cargo que ostentaba.57.Se debe resaltar que los empleados que pertenecen a la carrera diplomática son acreedores de los derechos especiales contenidos en el artículo 59 de la Ley 41-08 para los servidores de carrera. Así las cosas, al no haberse establecido ante este colegiado el cumplimiento del procedimiento establecido para la destitución de un servidor público de carrera –en el presente caso de carrera diplomática-este tribunal estima

procedente ordenar el reintegro del señor PER3 a su antigua posición o alguna de igual jerarquía, en las mismas condiciones laborales y salariales, así como el pago de los salarios dejados de percibir desde el día de su desvinculación hasta la fecha de ejecución de la presente sentencia, calculado en base al último sueldo en aplicación del numeral 3 del artículo 59 de la Ley 41-08 sobre Función Pública…" (sic)

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

9.1 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.

9.2 Es en ese ámbito legal que se dicta la sentencia TC/0888/23, del 27 de diciembre de 2023, que sienta determinados criterios relacionados directamente con este recurso de casación; en concreto, respecto de las relaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) con quienes allí prestan servicios. Dicha decisión realiza críticas a la sentencia SCJ-TS-22-0868 dictada por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia sobre el mencionado tópico.

9.3 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.

2. **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**

10.1 No existe duda de que la racionalidad es una dimensión inherente a toda interpretación de las normas, ya sea moral o jurídica. Ahora bien, debe entenderse que a dicha racionalidad no se llega arbitrariamente mediante la introspección de la razón práctica de determinado o determinados individuos situados de manera aislada, sin importar su posición o rango social, sino que para ello es necesario que todos los implicados o afectados con la decisión reguladora de que se trate participen en un diálogo que cumpla ciertas condiciones, entre las que deben resaltar las relacionadas con la imparcialidad

[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.

e igualdad de los participantes. De ese modo el resultado estaría vinculado a la racionalidad intrínseca derivada de una ética discursiva que justificaría el acatamiento de su resultado por todos los involucrados en dicho diálogo. Este principio de ética legal está en la base de las teorías de la argumentación contemporáneas (teoría estándar de la argumentación jurídica) y se imbrica incluso con la teoría del derecho que le es asociada, adscrita a lo que se conoce como neoconstitucionalismo.

10.2 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.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

10.3 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.

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

3. **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**

11.1 **Contenido legal de dicha decisión TC/0502/21.** En dicho precedente el Tribunal Constitucional -según ese órgano reconoce expresamente- unifica criterios en lo que concierne a los presupuestos a evaluar para determinar la

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

admisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad según la tipología del acto impugnado. En tal sentido, el Tribunal Constitucional Dominicano entendió que dichos presupuestos se darían por satisfechos cuando el objeto de la acción correspondiera a cualquiera de los instrumentos previstos en las referidas disposiciones –en lo que importa aquí, a los decretos- con independencia de su alcance.

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

De lo dicho en la sentencia TC/0888/23 parece inferirse que, como el decreto que desvinculó al servidor en cuestión es un acto particular debió ser objeto de una acción directa en inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. En efecto, en el numeral "12.17" de la página 37 de la referida sentencia (TC/0888/23) el Tribunal Constitucional critica a la Suprema Corte el no haber utilizado el precedente de la TC/0502/21 en el sentido que esta última debió indicar que no aplicaba al caso porque su imperio no se encontraba vigente al momento en que se interpuso el recurso contencioso administrativo

objeto de examen en ese entonces. Esto crea una confusión sobre la competencia del Tribunal Superior Administrativo (TSA) para conocer del caso analizado que es preciso remediar.

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

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

De aceptarse esta eventual posición del Tribunal Constitucional Dominicano se estaría promoviendo un cambio radical de la configuración del recurso de

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

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

[2] Habría que aclarar aquí que cuando el párrafo I del artículo 34 la ley 2-23, refiriéndose a los temas de Constitucionalidad y de derechos fundamentales contenidos en un recurso de casación, expresa que la Corte decidirá sobre ellos incluso de manera oficiosa, dicha situación ha de ser interpretada de manera excepcional, es decir, únicamente cuando esté involucrado el orden público, ya que una interpretación abierta de dicho texto provocaría que la Suprema Corte de Justicia tendría la facultad de invocar ella misma, de manera oficiosa, la mayor parte de los medios de defensa relacionados con un caso determinado en defensa del recurrente en casación, ya que no existe situación jurídica de la competencia de los jueces ordinarios sobre el cual la constitución no tenga algo relevante que decir. Es lo que sucede con el constitucionalismo, cuya característica es su rematerialización.

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

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

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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

Por último, mantener la competencia del TSA en estos casos no implica una imposibilidad para que el Tribunal Constitucional se pronuncie, dentro de su

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

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

13. **Crítica relativa a que la Suprema Corte de Justicia aplicó la Ley núm. 314-64, Orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, del 6 de julio del año 1964 al caso que estaba conociendo, a pesar de haber sido derogada por la Ley núm. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, del 30 de mayo de 1991**

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

13.2 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.

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

13.4 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.

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Debemos empezar por informar un dato curioso. El artículo 95 de la Ley núm. 630-16, del 19 de julio de 2016, ubicado dentro de sus "disposiciones finales", establece de manera expresa: "Derogación. La presente ley deroga y sustituye en todas sus partes la Ley Orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, núm. 314, del 6 de julio de 1964". Esto quiere decir que para el Congreso Nacional la Ley núm. 314-64 se mantuvo vigente desde año 1964 hasta el año 2016, en total contradicción con lo dicho por el Tribunal Constitucional en el precedente TC/0888/23 utilizado en este diálogo entre Cortes. En efecto, según el Tribunal Constitucional el Congreso Nacional derogó en el año 2016 una norma que ya no existía en el ordenamiento jurídico dominicano desde el año 1991.

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

Ahora bien, para responder a la pregunta realizada en este numeral debe señalarse, como presupuesto general de lo que más adelante se dirá, que la

aplicación simultánea de las Leyes núms. 314-64 y 14-91 crea lo que se conoce como una antinomia ya que ante unas mismas condiciones fácticas se adjudican consecuencias jurídicas disímiles.

Respecto del tema comentado se observa una indubitable antinomia puesto que desde el contenido de ambas leyes se extraen requisitos a cumplir totalmente diferentes relacionados con el acceso a la carrera diplomática, de lo cual derivan soluciones simultáneas incompatibles.

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

Sin duda alguna que el principio de especialidad es el que nos serviría para responder la pregunta que nos hemos hecho y para solucionar la antinomia enunciada precedentemente ya que se trata de determinar si los requisitos

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

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 legalmente por la Ley núm. 314-64 al momento de suceder los hechos objeto de examen.

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

Podría conceptualizarse también en el sentido de que marca una preferencia hacia normas que regulen de manera específica una especie en detrimento de

la norma reguladora del género, funcionando como una necesaria excepción normativa dentro de un grupo o categoría.

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

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

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

Es usual que los ordenamientos jurídicos, teniendo como norte la justicia, regulen de manera especial ciertas situaciones e individuos pertenecientes a grupos y categorías distintas dentro de un mismo universo o conjunto. El paso de la regla general a la especial se justifica por la natural diferenciación que

presenta diversos aspectos de la realidad de lo que existe en el mundo natural y social. Así las cosas, corresponde al juez o al legislador dar cuenta de que la sentencia o la ley, según el caso, sea el reflejo de las diferencias que se presenten, haciendo las distinciones pertinentes.

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

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

Estas consideraciones generales, de naturaleza dogmática, si se quiere, llevan a entender que desde el año 1964 existió una norma de carácter eminentemente especial que rigió las condiciones para el ingreso a la carrera administrativa diplomática en la República Dominicana. Dicha norma debe ser considerada especial en el momento en que intervino en al año 1991 una norma de carácter general que reguló el acceso a la carrera administrativa

general de los servidores públicos, imponiendo condiciones para el acceso a dicha carrera administrativa general. Esto último en vista de que hemos dicho que la relación general especial es relativa; es decir, la Ley núm. 314-64 es especial en su relación con la Ley núm. 14-91, ya que esta última regía en su momento el acceso a la carrera administrativa del conjunto formado por los servidores públicos en su generalidad (derecho común de los servidores públicos), mientras que la Ley núm. 314-64 regulaba, en su momento, una categoría o grupo específico del referido conjunto.

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

Esto responde a varias razones, algunas de ellas han sido tratadas teóricamente más arriba. Debemos empezar estableciendo que en los casos que tratan de derogación tácita como el que dispone dicha Ley núm. 14-91[5], corresponde al juzgador decidir cuáles son las normas que son derogadas por

[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.

la norma derogatoria vía la interpretación jurídica. Se deberá hacer un análisis de compatibilidad luego de haberse determinado el contenido legal de ambas. Aquí resalta que en esta determinación resulta trascendental la voluntad del creador de las normas.

En este contexto debemos señalar que en caso de existencia de normas especiales y generales no se produce derogación, sino prevalencia de las especiales cuando ellas se adaptan mejor para regular el caso del cual se apodera al juez. En ese sentido, al ser especial la Ley núm. 314-64 respecto de general núm. 14-91, ambas estaban simultáneamente vigentes, debiendo prevalecer a los fines de regulación, la que se encontrare más acorde o conveniente respecto del caso sometido a consideración. Así las cosas, como la especie trata sobre la determinación de cuáles deben ser los requisitos a ser cumplidos para acceder a la carrera diplomática en ese momento, sin duda alguna debe prevalecer la ley especial que regule todo lo concerniente a la carrera especial diplomática, es decir, la Ley núm. 314-64, frente a la general núm. 14-91.

Adicionalmente debemos decir algo más. Si es verdad que en esta materia la voluntad del legislador es muy importante (ya que no hay que olvidar que la derogación tiene mucho que ver con el deseo del que crea la norma

derogatoria), se perfila que en este caso no había intención del legislador de la Ley núm. 14-91 de derogar la Ley núm. 314-64 ya que la primera en su artículo 39 permite de manera expresa la existencia y funcionamiento de carreras especiales normativamente distintas a la regulación de la carrera administrativa general que por ese instrumento se instauraba, tal y como es la que nos ocupa: la carrera especial diplomática regulada en ese entonces por la Ley núm. 314-64.

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

15. **Falta de motivación.**

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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

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

En ese sentido, resulta definitorio el hecho de que en la página 45, numeral 12.34 de la TC/0888/23 señalara que: "*era facultad del poder Ejecutivo disponer del cargo en cuestión, por tratarse de un puesto de libre nombramiento y remoción, que por su naturaleza no precisa que la autoridad nominadora, en este caso el presidente de la República, se encuentre obligada a la exposición de motivos por los que procede la destitución del Cargo.*" Habría que apuntar aquí que el Tribunal Constitucional, a pesar de las restricciones procesales dispuestas en la letra "c" del artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11, subsumió los hechos particulares y concretos del proceso del cual estaba apoderado -a propósito de un recurso de revisión constitucional contra decisiones jurisdiccionales previsto en el artículo 53 de la Ley núm. 137-11- en una norma de rango estrictamente legal, como es la Ley núm. 41-08, procediendo a realizar lo que se conoce como *calificación jurídica*, en este caso LEGAL, de los hechos del caso, decisoria en la

especie del fondo de la presente controversia de manera definitiva[6]. Es decir, el Tribunal Constitucional, abandonando su misión de ser el máximo intérprete de la Constitución, no solo interpretó definitivamente normas de rango legal como serían los artículos 19 y 20 de la Ley núm. 41-08 que tratan sobre los funcionarios de libre remoción, sino que subsumió los hechos del caso del precedente TC/0888/23 en dicha norma legal, con lo que calificó jurídicamente esos hechos. Sin embargo, esto situación, al menos de dudosa corrección, no debe impedir la ejecución sincera de dicho precedente en términos totales y objetivos.

17. 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.

[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".

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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

19. 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 ...*

20. 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:

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02045
Recurrente: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

FALLA

ÚNICO: CASA, por ejecución del precedente TC/0888/23 la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00510 de fecha 8 de agosto de 2023, dictada por la Cuarta 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
Anselmo A. Bello Ferreras
Manuel A. Read Ortiz
Manuel R. Herrera Carbuccia
Moises A. Ferrer Landron
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/M7KK-S8LE-XX3Z-3DSW