PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE MAYO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0417

Sentencia impugnada:Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 9 de julio de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1

Abogado:Lic. César Alexander Noboa Valenzuela.

Recurridos:Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex) y Ministerio de Administración Pública (MAP).

Abogados:Dr. José Ramón Frías López, Licdos. Cristino Cabrera Encarnación, Rafael Morillo Camilo, Jaime L. Rodríguez, Eduardo Ramos E., Licdas. Ingrid Salomé Reyes Liriano y Marilyn Morel Grullón.

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico.

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 31 de mayo de 2022, año 179° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por PER2 contra la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00424, de fecha 9 de julio de 2021, 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 20 de septiembre de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Lcdo. César Alexander Noboa Valenzuela, dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núms. CED1 con estudio profesional abierto en la ADD1 Santo Domingo Distrito Nacional, actuando como abogado constituido de PER2 dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 domiciliado y residente en Nápoles, Italia y ad hoc en Santo Domingo, Distrito Nacional.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 27 de octubre de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Jaime L. Rodríguez, Eduardo Ramos E., Ingrid Salomé Reyes Liriano y Marilyn Morel Grullón, dominicanos, poseedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED3 CED4 CED5 CED6 y CED7 con estudio profesional abierto en común en la consultoría jurídica de su representado Ministerio de Administración Pública (MAP), órgano del Estado dominicano, rector del empleo público y el fortalecimiento institucional, regido por las leyes núm. 41-08, de Función Pública y 247-12, Orgánica de Administración Pública, RNC 4-01-03674-6, con su domicilio en la Distrito Nacional, representado por su ministro PER3 dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0153811-4, del mismo domicilio de su representado.

3.De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 13 de diciembre de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Dr. PER4 y los Lcdos. PER5 y PER6 dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED8 CED9 y CED10 con estudio profesional abierto en común en la consultoría jurídica de su representado Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), institución del gobierno central, con sede principal en la ADD18 representado por su ministro Roberto Álvarez, dominicano, con cédula de identidad y electoral núm. CED11 del mismo domicilio de su representado.

4.Mediante dictamen de fecha 17 de febrero de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

5.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativo, en fecha 9 de marzo de 2022, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, juez que preside, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

6.Mediante resolución núm. 136-2020, de fecha 13 de agosto de 2020, el Ministerio de Administración Pública (MAP), validó la incorporación de 57 funcionarios públicos a la carrera especial diplomática, entre los que se encuentra el señor PER2

7.Posteriormente el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), por medio de una comisión designada por el ministro, concretó una reunión con el objetivo de revisar la resolución núm. 136-2020, y presentar un informe al respecto, mediante el que se determinó que fueron retirados 9 funcionarios e incluido 13 diferentes no presentados por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), ni por la consultoría jurídica del Poder Ejecutivo, y que de esos 13 funcionarios solo 4 cumplían con los requisitos exigidos para la incorporación a la carrera diplomática. En cuanto al señor PER2 el informe indicó que no cumplía con los 10 años previstos en la Ley núm. 314-64, hasta julio de 2016.

8.Mediante decreto núm. 362-20, de fecha 19 de agosto de 2020, fueron derogados los decretos de designación de diversos embajadores, incluyendo al señor PER2

9.Mediante resolución núm. 142-2020, de fecha 27 de agosto de 2020, el Ministerio de Administración Pública (MAP), declaró, de oficio, lesiva para el interés público la resolución núm. 136-2020, por considerarla violatoria de principios, normas y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico vigente.

10.Los señores Víctor Manuel Grimaldi Céspedes y Wendy Teresa Goico Campagna interpusieron un recurso de reconsideración contra la resolución núm. 142-2020 (que declara lesiva la resolución núm. 136-2020), siendo rechazado por el Ministerio de Administración Pública (MAP), en fecha 25 de septiembre de 2020, mediante comunicación núm. 0010640.

11.En fecha 15 de septiembre de 2020, el Ministerio de Administración Pública (MAP), interpuso un recurso contencioso administrativo en procura de obtener la declaratoria de nulidad de la resolución núm. 136-2020 de fecha 13 de agosto de 2020, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00424, de fecha 9 de julio de 2021, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 15/09/2020, por el MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), contra la resolución número 136-2020, de fecha 13/08/2020, emitida por esa misma institución, por haber sido incoado de conformidad con la Ley. SEGUNDO: En cuanto al fondo, ACOGE PARCIALMENTE el mismo, en consecuencia: a) Declara NULA parcialmente, la resolución núm. 136-2020, de fecha 13/08/2020, emitida por el MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), en lo que respecta a los señores voluntarios PER7 PER8 PER9 PER10 PER11 PER12 PER13 PER14 PER15 PER16 PER10 PER17 PER18 PER19 PER20 PER21 PER22 Y. PER23 PER24 PER25 PER8 PER26 por los motivos antes expuestos. b) Mantiene los efectos de la resolución núm. 136-2020, de fecha 13/08/2020, emitida por el MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MAP), en lo que respecta a los señores PER27 PER28 PER29 y PER30 por los motivos antes expuestos. TERCERO: DECLARA el proceso libre de costas. CUARTO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas en el presente proceso 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

12.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: a) Mala interpretación de la ley, aplicación de la Ley 41-08 contra el principio de irretroactividad. b) Violación a la especificidad de Ley 314-64 como ley que regula la materia. c) Desnaturalización. Segundo medio: Falta de base legal “Violación a derechos fundamentales, vulneración art. 6, 7, 39.01, 39.03 y 68, 69.10 de la Constitución Dominicana.”, Supremacía Constitucional, Estado Social Democrático de Derecho, Tutela Judicial, Debido Proceso, Seguridad Jurídica, Igualdad y b) Violación a la Ley 107/13 desde sus art 3 hasta el 57 vulnerados (Lesividad). c) Voto disidente del juez Franklin Concepción ubicad en la página 74-83 de la sentencia. Tercer medio: Contradicción de motivos. Cuarto medio: a) Falta de motivos y b) Omisión de estatuir pruebas y escritos” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

13.De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97, de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1° de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

V. Incidentes

a)En cuanto a la admisibilidad del recurso de casación

14.En su memorial de defensa, la parte recurrida Ministerio de Administración Pública (MAP), al cual se adhirió el Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), solicitó, de manera principal, que se declare la inadmisibilidad del presente recurso de casación, por haberse incoado contra una sentencia que no es definitiva, puesto que fue recurrida mediante recurso de revisión que se encuentra pendiente de conocimiento ante el Tribunal Superior Administrativo, violentando el artículo 1 de la Ley núm. 3726-53, de 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08.

15.Como el anterior pedimento tiene por finalidad eludir el examen del fondo del recurso, procede examinarlo con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

16.Tal y como se ha indicado, la inadmisibilidad del recurso de casación encuentra sustento en la existencia de un recurso de revisión interpuesto ante el Tribunal Superior Administrativo contra la sentencia impugnada, núm. 0030-04-2021-SSEN-00424, de fecha 9 de julio de 2021, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, notificado a la parte hoy recurrente mediante acto núm. 1599-2021 de fecha 10 de septiembre de 2021, diligenciado por Rolando Antonio Guerrero Peña, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

17.Como presupuesto conceptual de lo que más abajo se dirá, debe resaltarse que, en principio y salvo los casos

de indivisibilidad o de solidaridad, las partes unidas por la relación jurídica creada por la instancia ejercen sus derechos y obligaciones con respecto de sí mismas y sin que dichos actos afecten a las otras partes en el proceso.

18.Lo anterior es lo que ha sucedido en la especie, ya que en el presente proceso han intervenido varias partes que han asumido un rol de demandadas (puesto que han atacado frontalmente la pretensión de los demandantes), decidiendo el tribunal acoger la demanda con respecto a unas y rechazándolas con respecto de las otras. Es decir, en el marco de una relación entre partes de un proceso que en lo absoluto podría calificarse como de indivisible, la sentencia hoy recurrida en casación ha reconocido derechos a algunas personas y ha rechazado pretensiones de otras.

19.Así las cosas, del análisis del recurso de revisión cuya existencia, según los hoy recurridos en casación, justifica la presente solicitud de inadmisión de la vía de impugnación que nos ocupa (casación), se aprecia que dicha vía de retractación tiene como finalidad corregir la omisión de estatuir acerca de 33 funcionarios públicos incorporados a la carrera especial diplomática mediante resolución núm. 136-2020. Dichos funcionarios son los señores PER31 PER32 PER33 PER34 PER35 PER36 PER37 PER38 PER39 PER40 PER41 PER42 PER43 PER44 PER45 JPER46 PER47 PER48 PER49 PER50 PER52 PER53 PER54 PER55 PER56 PER57 PER58 PER59 PER60 PER61 PER62 PER63 PER64 y PER65

20.De lo antes expuesto se infiere que, si bien es cierto que la sentencia de marras ha sido recurrida en revisión ante el tribunal a quo, se constata que este último no toca los efectos jurídicos de la decisión impugnada en casación con respecto al señor PER66 quien por esa razón está habilitado para interponer el presente recurso de casación. Lo anterior se explica en vista de que, al no ser recurrida en revisión la decisión que resolvió con respecto de los derechos del hoy recurrente, ha de considerarse haber sido dictada en única instancia al tenor del artículo 1 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, núm. 3726 del año 1953, razón por la que debe rechazarse el presente medio de inadmisión.

b)En cuanto a la solicitud de fusión

21.Asimismo, la parte recurrente, señor PER2 solicitó en audiencia celebrada en fecha 9 de marzo de 2022, la fusión de los expedientes núms. 001-033-2021-RECA-01031, 001-033-2021-RECA-01039, 001-033-2021-RECA-01058, 001-033-2021-RECA-01068, 001-033-2021-RECA-01070, 001-033-2021-RECA-01167 y 001-033-2021-RECA-01172, por tratarse de la misma sentencia recurrida en casación.

22.Al respecto la parte correcurrida, Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), planteó de manera incidental, la inadmisibilidad de la solicitud de fusión, y en cuanto al fondo que sea rechazada, pedimento al cual se adhirió el Ministerio de Administración Pública (Map).

23.Esta Tercera Sala, tras verificar las conclusiones incidentales presentadas in voce por la parte recurrida en la audiencia celebrada en fecha 9 de marzo de 2022, ha constatado que no se argumentan ni motivan las causas que sustentan la inadmisibilidad planteada, puesto que se limitan a solicitar la declaratoria de inadmisibilidad sin manifestar elemento ponderable alguno. En esas atenciones y en virtud de que la parte recurrida no ha puesto a esta corte de casación en condiciones de analizar su petitorio incidental, se rechaza la inadmisibilidad planteada.

24.Tras rechazar el medio de inadmisión planteado, procede que esta corte de casación se pronuncie en cuanto al fondo de la solicitud de fusión, señalando, en ese sentido, que ha sido criterio jurisprudencial constante que la fusión de expedientes o recursos es una facultad de los jueces, que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la unión de varios expedientes, demandas o recursos interpuestos ante un mismo tribunal y entre las mismas partes puedan ser decididos, aunque por disposiciones distintas y por una misma sentencia.

25.Luego del estudio de la presente solicitud, esta Tercera Sala ha podido advertir que, si bien los expedientes núms. 001-033-2021-RECA-01031, 001-033-2021-RECA-01039, 001-033-2021-RECA-01058, 001-033-2021-RECA-01068, 001-033-2021-RECA-01070, 001-033-2021-RECA-01167 y 001-033-2021-RECA-01172, contienen recursos que se encuentran dirigidos contra la misma sentencia y se relacionan a las mismas partes, lo cierto es que los expedientes núms. 001-033-2021-RECA-01031, 001-033-2021-RECA-01039, 001-033-2021-RECA-01058, 001-033-2021-RECA-01068, 001-033-2021-RECA-01167 y 001-033-2021-RECA-01172, no se encuentran en la misma etapa procesal, es decir, en estado de ser fallados, lo que imposibilita que esta Tercera Sala pueda conocer y fusionar los recursos, en consecuencia, se rechaza la solicitud de fusión y se procede al examen de los medios de casación que fundamentan el presente recurso.

26.Los medios de casación propuestos por la parte recurrente exponen violaciones distintas en su configuración y solución, razón por la cual serán examinados por aspectos, para mantener la coherencia de la sentencia.

27.Para apuntalar algunos aspectos de su cuarto medio de casación propuesto, el cual se examina en primer orden por resultar útil a la solución que se le dará al caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo no opinó sobre el contenido de las pruebas, únicamente las menciona sin contestarlas ni rechazarlas, omitiendo verificar los documentos aportados por el señor PER2 tales como los decretos de designación, mediante los que se demuestra que el hoy recurrente se ha desempeñado como cónsul honorario en Nápoles, Italia, desde el 8 de mayo de 1985, cónsul general en Nápoles, Italia desde el 16 de noviembre de 2004 y embajador alterno de la República Dominicana ante las Naciones Unidas en Ginebra, conforme con el decreto núm. 619-09, los que computan 36 años de servicio ininterrumpidos. Sin embargo, los jueces del fondo indicaron que no habían sido depositados en la Dirección de Carrera Diplomática; que además debe tomarse en cuenta el criterio establecido en la Ley núm. 314-64, de que adquieren la condición de funcionarios de carrera quienes hayan cumplido 10 años de servicio, norma legal aplicada en la resolución núm. 136-2020, emitida por el Ministerio de Administración Pública (MAP), como reguladora del proceso, sin que se exigiera la evaluación para ser parte de la carrera administrativa, y que se relaciona con la vinculación legal y laboral del señor PER2 incurriendo con ello en el vicio de omisión de estatuir sobre las pruebas depositadas.

28.Continúa argumentando la parte recurrente que, la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, otorga un plazo de 8 años para la incorporación a la carrera mediante evaluación, no obstante, esta ley no es aplicable para la carrera especial diplomática porque cuenta con una legislación y la aplicación de la ley de función pública a este

tipo de funcionarios, afecta la seguridad jurídica.

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

"DOCUMENTOS APORTADOS Interviniente voluntario, señor PER66 11. Copia fotostática del decreto de fecha 08/05/1985. 12. Copia fotostática del decreto de fecha 16/11/2004. 13. Copia fotostática del decreto 619-09 Consideraciones respecto a los funcionarios que sí se encuentran beneficiados de la Ley núm. 314 67. Se ha indicado previamente, que la Ley núm. 314, disponía en su artículo 8, párrafo I, que: "adquieren la condición de funcionarios de carrera aquellos que hayan cumplido a la fecha de la promulgación de esta ley, o cumplan en lo sucesivo, diez años de servicios en la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores" y, aunque ciertamente la indicada Ley se encuentra derogada en la actualidad, por la Ley núm. 41-08 de Función Pública, esta última, presenta disposiciones transitorias, que como se ha dicho, otorgó ocho años a la Secretaría de la Administración Pública, hoy Ministerio de la Administración Pública contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para culminar con todo el proceso de evaluación de dichos servidores públicos que estaban sometidos a la legislación pasada (Ley núm. 314) ... Consideraciones respecto a los funcionarios que se encuentran atados a la Ley núm. 41-08 y sus reglamentos. 69. Por otro lado, esta Sala debe señalar que en lo que respecta a los intervinientes voluntarios PER67 PER68 PER9 PER10 PER11 PER12 PER13 PER14 PER70 PER16 PER71 PER17 PER18 PER19 PER20 PER21 PER22 Y PER23 PER24 PER72 PER25 PER68 PER26 a pesar de que éstos alegan cumplir con el plazo de los 10 años para optar la condición de empleados de Carrera Diplomática, en virtud de las disposiciones de la derogada Ley núm. 314-64, sin embargo, no ha sido aportado al expediente ningún medio de prueba mediante el cual se demuestre que todos los empleados hayan sido incorporados a la carrera administrativa, ni mucho menos que estos hayan depositado sus expedientes ante la Dirección de Carrera Diplomática como manda la Ley, a los fines de agotar el procedimiento para ser insertos en esta categoría " (sic).

30.Esta Tercera Sala, luego de analizar la sentencia impugnada, pudo comprobar que en los numerales 11, 12 y 13 del apartado de pruebas aportadas por el interviniente voluntario, señor PER66 contenido en la página núm. 34 de la decisión atacada, se verifica el depósito de los decretos: 1) de fecha 8 de mayo de 1985, designado como cónsul honorario en Nápoles, República de Italia; 2) de fecha 16 de noviembre de 2004, designado como cónsul honorario en Nápoles y todo el sur de Italia; y 3) decreto núm. 619-09 de fecha 22 de agosto de 2009, designado como embajador alterno en la República Dominicana ante los Organismos de las Naciones Unidas en Ginebra (aportados al presente recurso de casación).

31.Sin embargo, a pesar de lo anteriormente expuesto, no se observa que los jueces del fondo hayan procedido a ponderarlos, como era su deber, violentando de esta manera el principio de congruencia procesal que busca vincular a las partes y al juez al debate y que exige que toda sentencia cumpla con la debida correspondencia entre la pretensión, la defensa, la prueba y la decisión. Lo que no se cumple en el presente caso como consecuencia de la falta de ponderación en que incurrió el tribunal a quo, cuestión que resultaba determinante que los jueces evaluaran cuando ejercieron el control de legalidad de la actuación de la administración, máxime cuando se observa que la propia motivación del fallo atacado en casación señala que el señor

PER73 a pesar de alegar que tenía 10 años en la carrera diplomática, no presentó pruebas en ese sentido.

32.Al hilo de la consideración precedente, es necesario acotar que los funcionarios diplomáticos se rigen por otras normas relevantes al caso sometido por ante los jueces del fondo que dictaron el fallo hoy recurrido en casación, ello por pertenecer a una carrera especial reconocida por la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública. En ese sentido se evidencia que los jueces del fondo incurrieron en el vicio de omisión de estatuir denunciado por la parte recurrente, quedando configurada la falta de ponderación y valoración de las pruebas aportadas por el señor PER2 En consecuencia, esta Tercera Sala procede a casar con envío la sentencia objeto de estudio.

33.De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, el cual expresa que siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia que ha sido objeto de casación.

34.La Ley núm. 1494-47 que Instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone en su artículo 60, párrafo III, aún vigente en este aspecto, en caso de casación con envío, el tribunal estará obligado, al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación; artículo que además en el párrafo V indica que en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas, lo que aplica en la especie.

VI. 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 parcialmente la sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00424, de fecha 9 de julio de 2021, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo, únicamente en lo relativo a los derechos y pretensiones de PER74 PER75 y envía el asunto, así delimitado, a la Primera 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, que la sentencia que antecede fue dada y firmada por los jueces que figuran en ella, en la fecha arriba indicada.