REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01182
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-24-2211

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 octubre 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 PER1 contra la sentencia núm. 0030-1643-2022-SSEN-00983 de

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01182
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

fecha 11 de noviembre de 2022 dictada por la Quinta 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 7 de junio de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Joaquín A. Luciano L., Francisca Santamaría Marte y la Dra. Bienvenida Marmolejos C., actuando como abogados constituidos de PER2

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex), representado por PER3 mediante memorial depositado en fecha 22 de junio de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Dr. José Ramón Frías López, Licdos. Cristino Cabrera Encarnación y Rafael Morillo Camilo.

3. Mediante dictamen de fecha 15 de agosto de 2023 suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01182
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

II. Antecedentes

4. En fecha 22 de marzo de 2012 el señor PER1 fue designado mediante decreto núm. 135-12, emitido por el Poder Ejecutivo, primer secretario de la Embajada de la República Dominicana en la República de Honduras; posteriormente mediante decreto núm. 557-20 se derogó el artículo 10 del decreto núm. 135-12, emitido por el Poder Ejecutivo destituyéndolo de sus funciones.

5. Inconforme con la decisión, el señor PER1 interpuso en fecha 21 de octubre de 2021 un recurso contencioso administrativo en procura del pago de prestaciones laborales, derechos adquiridos y el pago de una indemnización por los daños y perjuicios sufridos, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2022-SSEN-00983 de fecha 11 de noviembre de 2022, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el Recurso Contencioso Administrativo, de fecha 21 de octubre de 2021, interpuesto por el señor PER4 en contra de la MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) por cumplir con las leyes aplicables a la materia. **SEGUNDO:** ACOGE, parcialmente, en cuanto al fondo, el presente Recurso Contencioso Administrativo; y, en consecuencia, CONDENA al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX), al

pago en favor del señor PER4 de los siguientes valores: a) La suma de US$3,500, por concepto de 50 días de vacaciones no disfrutadas, correspondientes a los años 2019 y 2020; b) La suma de US$1,166.66, como proporción del salario de navidad, correspondiente al año 2020. Todo calculado sobre la base de un salario mensual ascendente a US$1,400.00, para un monto total de cinco mil ciento sesenta y seis puntos sesenta y seis dólares (US$5,166.66). **TERCERO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **QUINTO:** DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Violación a los artículos 68, 69 y 128, número 2, letra B de la Constitución de la República al desvincular a un funcionario de la carrera diplomática y consular sin cumplir con el debido proceso y tutela judicial efectiva. **Segundo medio:** Violación a los artículos 94, párrafo II de la Ley 41-08 de Función Pública y al párrafo I del artículo 8 de la Ley 314-64, al desvincular a un funcionario miembro de la carrera diplomática y consular sin haber incurrido en faltas graves y sin someterlo a juicio disciplinario" (sic).

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01182
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

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

8. Para apuntalar sus dos (2) medios de casación propuestos, los cuales serán juzgados de manera conjunta por su conexión y por convenir a la solución de este caso, la parte recurrente alega en síntesis, que el artículo 10 del decreto núm. 557-20, de fecha 15 de octubre de 2020, mediante el cual se desvinculó de su cargo al recurrente mientras era de la carrera diplomática y consular constituye una violación al numeral 2, letra b, del artículo 128 de la Constitución que le confiere el derecho al presidente de la República de designar funcionarios públicos y aceptar sus renuncias, de conformidad con la Ley, sin embargo, esa decisión no se hizo de conformidad con la ley, sino violándola, puesto que todos los regímenes administrativos de carrera están protegidos contra el desempleo, salvo que incurran en faltas graves y se les someta a un juicio disciplinario respetando el debido proceso.

9. Continúa alegando la parte recurrente, que el tribunal *a quo* incurrió en falta por violar los artículos 94, párrafo II de la Ley núm. 41-08 de Función Pública,

así como el párrafo I del artículo 8 de la derogada Ley núm. 314-64, puesto que el primero manda a cumplir con determinados requisitos para desvincular a un funcionario público de carrera debiendo cumplir con las normas del debido proceso y ser motivado tanto por el funcionario que lo solicite así como el que lo desvincule. Afirma que, el párrafo I del artículo 8 de la hoy derogada Ley núm. 314-64 establecía que todo funcionario del servicio diplomático y consular que laboraba por lo menos durante diez (10) años seguido en el sector, pasaba de inmediato a ser de la carrera diplomática y consular.

10. Asimismo, sostiene la parte recurrente que se podría argumentar que se está recurriendo a una ley derogada pero resulta que la parte *in fine* del artículo 110 de la Constitución de la República dice que: ‘‘En ningún caso los poderes públicas o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior’’, por lo que, la Ley núm. 630-16, no podía alterar los derechos reconocidos a los funcionarios públicos del servicio diplomático y consular.

11. Para fundamentar su decisión respecto del estatus que como servidor público correspondía al recurrente, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01182
Recurrente: PER1
Recurrido: Ministerio de Relaciones Exteriores (Mirex)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

''APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS… 27. Este Colegiado, ha podido constatar, que el recurrente, señor PER4 desempeñaba las funciones de primer secretario de la República Dominicana en la Embajada de Honduras, entrando dicha función dentro del renglón de empleados de libre nombramiento y remoción, y así lo deja establecido este tribunal, para posterior verificar si la parte recurrida cumplió o no con el debido proceso que debe ser realizado al momento de desvincular los trabajadores que encajan dentro de este renglón, tal y como lo establece la ley 41-08 sobre Función Pública, por tanto el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX), podía disponer de dicho cargo sin necesidad de justificación, como ocurrió en la especie, ya que la administración hace uso de una prerrogativa otorgada por la Ley, razones por las que este tribunal colegiado procede a rechazar la pretensión de la parte recurrente, señor PER4 en cuanto a declarar inconstitucional el artículo 60 de la Ley 41-08, sobre función pública y ser favorecido con la indemnización prevista en el indicado artículo'' (sic).

12. En el presente caso, la parte recurrente fundamenta sus medios de casación sobre la base de que al momento de ser separado de su cargo ostentaba el estatus de servidor de carrera diplomática y dicha situación no fue tomada en cuenta por el tribunal *a quo* violentando, a su juicio, los artículos 94, párrafo II de la Ley núm. 41-08 de Función Pública, así como el párrafo I del artículo 8 de la derogada Ley núm. 314-64.

13. Del análisis minucioso de la sentencia impugnada, se advierte que frente a la reclamación de la indemnización establecida en el artículo 60 de la Ley

núm. 41-08 planteada por la actual recurrente, los jueces del fondo estimaron que las funciones desempeñadas por el señor PER1 se correspondían a la categoría de empleado de libre nombramiento y remoción, rechazando de esta manera su pedimento principal.

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

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.

Es en ese ámbito normativo que se dicta la sentencia TC/0888/23 del 27 de diciembre de 2023, que sienta determinados criterios relacionados directamente con este recurso de casación; en concreto respecto de 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.

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.

14. **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**

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

[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.

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

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

14.3 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.

14.4 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 a que nos referimos previamente, sino porque este análisis incidirá de manera crucial en la decisión de este recurso de casación.

15. **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.**

15.1 **Contenido normativo de dicha decisión TC/0502/21.** En dicho precedente el Tribunal Constitucional -según ese órgano reconoce expresamente- unifica criterios en lo que concierne a los presupuestos a

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

Es decir, el cambio de precedente impuesto por dicha decisión TC/0502/21 del 20 de diciembre de 2021 -para lo que aquí interesa- es admitir la acción directa de inconstitucionalidad de los decretos con efectos particulares, 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 por 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 sentencia en el sentido de 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.

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

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

De aceptarse esta eventual posición del Tribunal Constitucional dominicano se estaría promoviendo un cambio radical de la configuración del recurso de casación ya que la Suprema Corte de Justicia tendría que invocar de oficio (sin que sea pedido por el recurrente) el contenido de toda decisión del Tribunal Constitucional para anular las decisiones recurridas, convirtiendo a la Corte de Casación en un tribunal inferior en todos los sentidos 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 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 ambas legislaciones

[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

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 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

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 con 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.

encontraba vigente al momento en que fuera interpuesto el recurso contencioso administrativo en cuestión.

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

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

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

Esta tercera sala de la Suprema Corte de Justicia ha dicho en múltiples ocasiones que el TSA es competente para conocer de los recursos contenciosos administrativos en los 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 los cuales 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, 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 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 eso era intrascendente para motivar que el Tribunal Superior Administrativo no cometió ninguna incorrección al fundamentar su competencia sobre la base el citado artículo 165.2 del texto constitucional. En efecto, en vista de que el MIREX como recurrente en casación no presentó un medio de casación relacionado con la violación al precedente mencionado tal y como se lleva dicho, sería totalmente innecesario incluir en la motivación un precedente del Tribunal Constitucional que no altera la competencia del Tribunal Superior Administrativo (TSA), tajantemente establecida en la constitución para el conocimiento del caso analizado.

Si del cambio de criterio del Tribunal Constitucional deriva que sea posible la acción directa en inconstitucionalidad contra los actos administrativos de alcance particular, no debe implicar que en presencia de dicha acción directa,

cese automáticamente la competencia –expresada de manera precisa en la Constitución- del Tribunal Superior Administrativo (TSA) para conocer de los recursos contenciosos administrativos contra los mismos actos. Lo dicho anteriormente en vista de que, independientemente de los inconvenientes prácticos que acarrearía esta cesión de competencia del TSA[3], lo cierto es que dicha cesión automática de competencia del TSA vaciaría de contenido normativo una disposición clave 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 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

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

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

16. **Crítica relativa a que la Suprema Corte de Justicia aplicó la ley Núm.314, 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.**

16.1 Sin duda alguna esta es la crítica central realizada por el Tribunal Constitucional en su precedente TC/0888/23 a la Suprema Corte de Justica en el tema medular que convoca al recurso de casación que por medio de esta sentencia se decide. Es que, si se observa bien, todos los asuntos accesorios que dicho precedente aborda como reproche se relacionan con que la servidora de que se trata no es empleada de carrera diplomática porque en al momento de inicio de su prestación de servicio la Ley múm. 314-64 se encontraba derogada por la Ley núm. 14-91 sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa.

16.2 Según el Tribunal Constitucional resulta no controvertido que esta Ley Núm.314-64 establecía unos requisitos para acceder a la carrera diplomática consistentes en haber cumplido a la fecha de promulgación de dicha ley, o en

lo sucesivo, 10 años de servicios en la entonces Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.

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

16.4 La situación esencial sería determinar la corrección o no de lo afirmado por el Tribunal Constitucional en el sentido de si la ley Núm.14-91 derogó la mencionada Ley núm. 314-64.

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

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, 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 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 la ley anterior; b) el principio de jerarquía, según el cual la norma de rango superior invalida la ley inferior; y del 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

[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.

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 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 con 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 en cuanto a 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 la norma derogatoria por vía de 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 la general núm. 14-91, ambas estaban simultáneamente vigentes, debiendo prevalecer a los fines de regulación, la que se encontrare más acorde o conveniente con el 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

[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.

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 fue 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 con la no motivación respecto de la derogación de la Ley núm. 314-64 por parte de la núm. 14-91 en consonancia con el criterio sustentado en el precedente en cuestión, no ha lugar a referirse a dicha crítica, pues el tema ha sido tratado anteriormente en esta decisión.

19. Ejecución del precedente TC/0888/23.

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, esta situación, al menos de dudosa corrección, no debe impedir la ejecución sincera de dicho precedente en términos totales y objetivos.

[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".

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 por cuenta del MIREX 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. La ejecución objetiva y sincera de los precedentes del Tribunal antes enunciados trae como consecuencia que esta Tercera Sala rechace el presente recurso de casación interpuesto por el señor PER2

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

V. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, y sobre la base

de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: RECHAZA, en ejecución del precedente TC/0888/23, el recurso de casación interpuesto por PER1 contra la sentencia núm. 0030-1643-2022-SSEN-00983 de fecha 11 de noviembre de 2022 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

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

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

[redacted]

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Manuel A. Read Ortiz
Manuel R. Herrera Carbuccia
Anselmo A. Bello Ferreras
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/KPQ4-N6S2-E1YR-00VA