REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02531
Recurrente: [redacted]
Recurrida: Presidencia de la República
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-25-3131

[redacted]

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros asistidos por la secretaría de la Sala en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo, Distrito Nacional, en fecha **30 de septiembre de 2025**, años 182° de la Independencia y 163° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por [redacted] contra la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00795 de fecha 23 de septiembre de 2022 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02531
Recurrente: [redacted]
Recurrida: Presidencia de la República
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 23 de noviembre de 2022 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Dr. [redacted], actuando como abogado constituido de [redacted].

2. La Presidencia de la República no presentó defensa respecto del presente al recurso de casación a pesar de existir constancia en el expediente de que la parte recurrente procedió a emplazarle en fecha 1 de diciembre de 2022 mediante acto de emplazamiento núm. 1120/2022, instrumentado por [redacted], Ordinario de la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia.

3. Mediante dictamen de fecha 20 de mayo de 2024 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente el recurso de casación.

4. El recurso que nos ocupa fue depositado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023, sobre Recurso de Casación, sin embargo, aplican las disposiciones del artículo 93 que establecen: …*queda suprimida la obligación (…) celebración de audiencias, si todavía no se ha requerido dictamen ni se ha convocado a las partes a audiencia, respecto de los recursos de casación en curso, considerándose que tales expedientes*

estarán en estado de fallo cuando se encuentren en condiciones de fijación de audiencia bajo el viejo régimen del procedimiento de casación.

II. Antecedentes

5. En fecha 15 de octubre de 2020 el Poder Ejecutivo emitió el decreto núm. 560-20 que derogó el artículo 1 del decreto número 732-08 de fecha 31 de octubre de 2008 que designaba a [redacted] como consejero de la Embajada de la República Dominicana en Panamá; quien inconforme, interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00795 de fecha 23 de septiembre de 2022, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido en cuanto a la forma el presente recurso contencioso administrativo, incoado por el señor [redacted] en contra de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA por haber sido interpuesto conforme a la normativa vigente **SEGUNDO:** ACOGE PARCIALMENTE, el indicado recurso, en consecuencia, condena a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA a pagar a favor del señor [redacted]: a) las indemnizaciones correspondientes al Art. 60 de la Ley núm. 41-08, b) las vacaciones, y c) el salario 13, de acuerdo con el tiempo y último salario devengado por accionante. **TERCERO:** RECHAZA la solicitud de astreinte realizada por la parte recurrente, conforme a los motivos expuestos; **CUARTO:** Se DECLARA el presente proceso libre de costas. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente señor [redacted]; a la parte recurrida, la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **SEXTO:** ORDENA que la

presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

III. Medios de casación

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Violación a la seguridad jurídica, irretroactividad de la ley, tutela judicial efectiva y debido proceso artículo 110 de la Constitución de la República sobre irretroactividad de la ley, violación del artículo 8 párrafo I de la ley 314-64 orgánica de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores; violación del artículo 60 de la Ley 360-16 Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores. **Segundo medio:** Desnaturalización de los hechos y el derechos y errada interpretación de la ley. **Tercer medio:** Violación al artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

7. 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.

8. Para apuntalar su primer, segundo y tercer medio de casación, los cuales serán juzgados de manera conjunta por su conexión y por convenir a la solución de este caso, la parte recurrente alega en esencia, que el tribunal *a quo* violentó el principio de irretroactividad de la ley establecido en el artículo 110 de la Constitución y de seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso, al aplicar al caso las disposiciones de la Ley 630-16 Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, en lo relativo al ingreso a la Carrera Diplomática y Consular, toda vez que el recurrente había sido designado como Consejero en la embajada de la República Dominicana en Panamá mediante Decreto del Poder Ejecutivo núm. 732-08 de fecha 31 de octubre de 2008, siendo destituido mediante Decreto núm. 560-20 de fecha 15 de octubre del año 2022, habiendo adquirido la condición de diplomático de carrera como estipula el artículo 8, párrafo I de la Ley 314, al tener 12 años ininterrumpidos en sus funciones diplomáticas.

9. Continúa alegando que el tribunal *a quo* desnaturalizó los hechos al incluir al recurrente en la categoría de funcionario de libre nombramiento y remoción, al no computar adecuadamente el tiempo en funciones del recurrente y obviar los derechos adquiridos bajo la Ley 314-64, puesto que la única forma en la que se habían visto afectados sus derechos bajo la Ley 630-

16 era si se hubiera interrumpido el tiempo que lo colocara bajo los efectos directos de la nueva ley, escenario que no se suscitó en vista de que el servidor desempeñó sus funciones en forma ininterrumpida.

10. De igual modo, sostiene que el tribunal *a quo* incurrió en una violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, relativo a la protección judicial, que prescribe que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo que lo ampare en su derecho; en ese sentido, este recurso judicial no se refiere al amparo exclusivamente; sostiene que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una inmensa y rica jurisprudencia sobre el derecho a la protección judicial, estableciendo que dicha protección constituye uno de los pilares básicos del propio Estado de derecho en un sociedad democrática; igualmente, para dicha corte el derecho a la protección judicial supone una obligación a cargo de los Estados de ofrecer a todas las personas sometidas a su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales y así lo ha expresado en sus propias sentencias, agregándose que la obligación estatal consiste en proporcionar un recurso judicial que no se reduzca simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aun a la posibilidad de recurrir ante estos, es decir, que además de la existencia formal de estos recursos, estos deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en la convención, en la Constitución o en las leyes.

11. Finalmente alega que dicha Corte Interamericana de Derechos Humanos ha otorgado el sentido a la protección otorgada por el mencionado artículo 25, relativo a que consiste en la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha existido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de encontrarse una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado el goce de su derecho y repararlo, cuestiones que han sido refrendadas por el Tribunal Constitucional respecto de la eficacia de los recursos que se interponen, por lo que en el caso presente, el recurso contencioso administrativo presentado por la recurrente fue inútil, ilusorio y sin efectividad, motivos por los cuales la sentencia debe ser casada.

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

"16. Del estudio del expediente que nos ocupa, este Tribunal ha podido constatar lo siguiente: (i) Que el señor [redacted], fue designado en fecha 31 de octubre del año 2008, mediante decreto núm. 732-08, como consejero en la Embajada de la República Dominicana en Panamá; (ii) Que a la fecha de la promulgación de la Ley núm. 630-16 de fecha 28 de julio del año 2016, Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, el señor [redacted], había cumplido siete (7) años en el servicio exterior. 17. En virtud de lo planteado, este tribunal advierte que previo a la promulgación de la Ley núm. 630- 16 de fecha 28 de julio del año 2016, el señor [redacted], no había cumplido diez (10) años en el servicio por lo que no adquirió

el derecho a pertenecer a la carrera diplomática de conformidad con la Ley núm. 314 del 1964, de modo que, para pertenecer a la carrera diplomática, debía cumplir con los requisitos establecidos en la precitada Ley y el Reglamento de la Carrera Diplomática. En este orden, no ha sido aportado ningún medio de prueba mediante el cual se demuestre que esta haya sido incorporada a la carrera administrativa diplomática, tal como dispone la normativa que rige la materia, por lo que no puede aseverarse que ciertamente se encuentre dentro de la misma. 18. A la vista precedente motivación, el tribunal reitera que la categoría del servidor público de la parte recurrente señor [redacted], se encuadra dentro del libre nombramiento y remoción, y más aún, de acuerdo con el artículo El artículo 60 de la Ley núm. 630-16, sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Carrera Diplomática, establece que: "Adquisición del rango diplomático o consular. El rango diplomático o consular se adquiere de manera permanente mediante el ingreso a la Carrera Diplomática o, de forma transitoria, por designación del Poder Ejecutivo como funcionario de libre nombramiento y remoción", en esas atenciones, este colegiado se dispone a rechazar el pedimento de la parte recurrente, consistente a la reincorporación a sus funciones en el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) y los salarios dejados de percibir, viáticos y demás gastos de representación, procediendo a analizar otros puntos de su recurso...." (Sic).

13. 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.

14. 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 [redacted] 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

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

18. 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 participantes. De ese modo el resultado estaría vinculado a la racionalidad

[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.

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.

19. 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.

20. 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.

21. 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.

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.

22. **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.

23. 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.

24. 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.

Reparos a la esta crítica del Tribunal Constitucional.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. 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 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...".

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

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

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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...".

34. 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.

35. 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.

[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.

36. 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 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.

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.

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

encontraba derogada por la Ley núm. 14-91 sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa.

38. 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.

39. 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).

40. 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.

¿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?

41. 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.

42. 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.

43. 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.

44. 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.

45. 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.

46. 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

[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.

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.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. 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.

51. 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.

52. 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.

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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.

57. 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.

[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.

58. 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 caso sometido a consideración. Así las cosas, como la especie trata sobre la determinación de cuáles deben ser los requisitos a ser cumplidos para acceder a la carrera diplomática en ese momento, sin duda alguna debe prevalecer la ley especial que regule todo lo concerniente a la carrera especial diplomática, es decir, la núm. 314-64 frente a la general núm. 14-91.

59. 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.

60. 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.

Falta de motivación.

61. 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.

Ejecución del precedente TC/0888/23.

62. 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.

63. 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

[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".

corrección, no debe impedir la ejecución sincera de dicho precedente en términos totales y objetivos.

64. 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.

65. 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 [redacted].

66. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativas y contencioso tributarias no habrá condenación en costas.

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:

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02531
Recurrente: [redacted]
Recurrida: Presidencia de la República
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por [redacted] contra la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00795, de fecha 23 de septiembre de 2022 dictada por la Cuarta 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.

[redacted], 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.