REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02067
Solicitud núm.: 3960505
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-2290

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, Distrito Nacional, en fecha **29 de noviembre de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por PER1

contra la sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-00406 de fecha 7 de julio de 2022 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02067
Solicitud núm.: 3960505
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 29 de septiembre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por la Dra. Ana Lucía Quezada Jiménez actuando como abogada constituida de PER2

2. Sobre la defensa de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), es necesario indicar que en materia contencioso administrativa, los poderes públicos se encuentran permanentemente representados por el Procurador General de la República, por aplicación de los artículos 26 y 30 de la Ley núm. 133-11, Orgánica del Ministerio Público, párrafo II del artículo 26 de la Ley núm. 2-23 sobre recurso de casación y el artículo 166 de la Constitución dominicana.

3. Mediante dictamen de fecha 6 de marzo de 2024 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. Con motivo de una demanda en responsabilidad patrimonial sobre reembolso del pago indebido e indemnizaciones por mora y fijación de astreinte interpuesta por la señora PER1 contra la

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02067
Solicitud núm.: 3960505
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), sustentada en la falta de entrega de los montos retenidos para el aporte a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-00406 de fecha 7 de julio de 2022, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** RECHAZA el medio de inadmisión, presentado por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA y la parte recurrida, CORPORACIÓN DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD), por los motivos antes expuestos. **SEGUNDO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, la Demanda en Responsabilidad Patrimonial sobre reembolso del pago indebido e indemnizaciones por mora y fijación de astreinte, interpuesta por la señora PER3 en fecha 24 de agosto de 2021, contra la CORPORACIÓN DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD), por haber sido incoada de acuerdo con las disposiciones que rigen la materia. **TERCERO:** RECHAZA en cuanto al fondo, la referida Demanda en Responsabilidad Patrimonial sobre reembolso del pago indebido e indemnizaciones por mora y fijación de astreinte, de acuerdo a las razones indicadas en la parte considerativa de la presente decisión. **CUARTO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente señor PER3 a la parte recurrida la CORPORACIÓN DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD), y la PROCURADURÍA GENERAL

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02067
Solicitud núm.: 3960505
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

ADMINISTRATIVA. **SEXTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

5. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Desnaturalización de los hechos y documentos de la causa. **Segundo medio:** Violación del principio VIII de los principios fundamentales del Código de Trabajo (Ley núm. 16-92). **Tercer medio:** Violación al artículo 16 del Código de Trabajo (Ley núm. 16-92). **Cuarto medio:** Incorrecta interpretación o aplicación de la ley. **Quinto medio:** Seguridad jurídica. **Sexto medio:** Interés jurisprudencial. **Séptimo medio:** Violación a la tutela judicial efectiva" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

6. 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 sobre Recurso de Casación.

7. Antes de proceder a ponderar los medios de casación propuestos, esta Tercera Sala considera que es preciso examinar previamente la competencia de atribución de la jurisdicción que dictó la sentencia impugnada por tratarse de un asunto de orden público, lo cual provoca su suplencia de manera

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02067
Solicitud núm.: 3960505
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

oficiosa, es decir, sin que haya sido alegada por el recurrente en los medios contenidos en su recurso de casación.

8. **Esta oficiosidad se impone después de la promulgación de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, en cuyo artículo 7.11 obliga a todos los jueces (entre los cuales se incluye obviamente a esta corte de casación) para que garantice la tutela judicial efectiva, la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente.**

9. **De igual manera dicha oficiosidad se impone después de la promulgación de la Ley núm. 2-23 que permite plantear por primera vez en la Corte de Casación cuestiones constitucionales que no fueron planteadas ante los jueces del fondo, tal y como ocurre en la especie, en la que se trata de un tema de competencia de atribución entre jurisdicciones.**

10. En ese sentido, se aprecia **que la única posibilidad de que esta corte de casación cumpla con la precitada norma** es mediante la invocación oficiosa de un medio relacionado con una de las tres (3) situaciones jurídicas enumeradas en el citado numeral 11 del artículo 7 de la Ley núm. 137-11 y 17 numeral 3 de la Ley núm. 2-23.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02067
Solicitud núm.: 3960505
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

11. La competencia de atribución de un tribunal es un asunto que afecta el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y al debido proceso establecido en el artículo 69 de la Constitución vigente ya que si el conflicto es decidido por una jurisdicción que no es la idónea desde el punto de vista de su especialidad técnica o científica en relación con el derecho que debe aplicarse para su solución, dicha situación vulnera **la dimensión sustantiva** de los mencionados derechos fundamentales. Dicha dimensión sustantiva del debido proceso asegura que su **decisión al fondo** tenga un mínimo de justicia material, la que no se lograría en el caso de que el tribunal que lo resuelva no sea el idóneo desde el punto de vista de la especialidad del conocimiento jurídico. Esta dimensión sustantiva se distingue de la dimensión procesal, que es la más conocida, la cual es concebida como una garantía mínima en relación con derechos procesales o adjetivos (forma para reclamar derechos sustantivos).

12. En el análisis de la competencia de atribución de los jueces del fondo que dictaron el fallo atacado, debe ponderarse que ha sido criterio pacífico de esta Suprema Corte de Justicia el hecho de que a la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) se le aplica la legislación laboral, en vista de que el III Principio Fundamental del Código de Trabajo dispone que: …*No se aplica a los funcionarios y empleados públicos, salvo disposición*

contraria de la presente Ley o de los estatutos especiales aplicables a ellos. Tampoco se aplica a los miembros de Las Fuerzas Armadas y de La Policía Nacional. Sin embargo, se aplica a los trabajadores que prestan servicios en empresas del Estado y en sus organismos oficiales autónomos de carácter industrial, comercial, financiero o de transporte.

13. Del análisis del texto legal se deriva que a pesar de que una institución autónoma del Estado no tenga carácter industrial, comercial, financiero o de transporte, es posible la aplicación del Código de Trabajo o parte de éste en las relaciones de la institución y las personas que le presten servicios personales cuando su ley orgánica o cualquier estatuto que lo regule así lo disponga. En ese sentido, no obstante, haber sido creada la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), como una institución del Estado cuyo objetivo principal es "el de elaborar y ejecutar el plan de abastecimiento de agua potable y recolección, tratamiento y disposición de las aguas residuales de la ciudad de Santo Domingo y algunas poblaciones de su entorno", tiene a su cargo la administración, comercialización, mantenimiento, operación y ampliación en los sistemas de acueducto y alcantarillado en su área de influencia.

14. En consonancia con lo anterior y en virtud del artículo 14 de la Ley núm. 498-73 que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02067
Solicitud núm.: 3960505
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Domingo (CAASD), el cual establece que *el Consejo de Directores deberá dictar el reglamento interno en el cual quedarán establecidas la organización y condiciones requeridas para el personal que prestará servicio a la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), así como también el sistema que se utilizará para la contratación de su personal;* el Consejo de Directores, en procura de cumplir con los parámetros conferidos por la aludida norma, dictó en fecha 6 de febrero de 1975 su reglamento interno estatutario, disponiendo en su artículo 116 que *para lo no previsto en este reglamento relativo a los derechos y prestaciones que por el mismo se confiere a los funcionarios y empleados, se aplicarán las leyes y reglamentos de trabajo vigente, teniendo en cuenta la naturaleza de la institución*.

15. La precitada disposición emitida por el Consejo de Directores en el ejercicio de los parámetros trazados por la ley que creó la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), es la que ha consagrado el régimen jurídico del Código de Trabajo para los servidores de la CASSD, lo cual ha sido reforzado por el uso y costumbre constante en el tiempo y en la práctica laboral y como es de conocimiento general entre las fuentes idóneas del derecho se encuentra la costumbre, que es definida como regla de derecho que funda su valor en la tradición y no en la autoridad del legislador; asimismo, tampoco pueden vulnerarse los derechos reconocidos

por la ley a los trabajadores consagrados en el Código de Trabajo, pues conforme con las disposiciones del VIII Principio Fundamental de la referida norma "en caso de concurrencia de varias normas legales o convencionales, prevalecerá la más favorable al trabajador".

16. Se precisa igualmente establecer que la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública en su artículo 2 numeral 2) prescribe que *quedan excluidos de la presente ley, quienes mantienen relación de empleo con órganos y entidades del Estado bajo el régimen del Código de Trabajo;* como es el caso del ahora recurrente. También resulta oportuno resaltar que en fecha 27 de diciembre de 2013 fue celebrada por el Consejo de Directores de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) la sesión ordinaria núm. 005-2013 mediante la cual se aprobó en la tercera resolución la incorporación de sus empleados a las directivas laborales instituidas por la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

17. En ese contexto, al momento de decidir un recurso de casación interpuesto por la hoy recurrente y el cual, para soslayar la aplicación del Código de Trabajo, utilizaba la precitada resolución, esta Tercera Sala explicó lo siguiente: *una resolución levantada en una sesión ordinaria del Consejo de Directores, sin la debida modificación del reglamento interno que regula las relaciones*

de la institución con sus trabajadores no puede estar por encima del uso y costumbre establecido en amparo del mandato del aludido reglamento[1].

18. El anterior criterio parte primordialmente de que conforme con el artículo 17 del reglamento núm. 3402 que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), *Los derechos, beneficios, obligaciones, deberes y responsabilidades de los funcionarios y empleados de LA CORPORACIÓN, serán establecidos en el Reglamento de Personal, preparado por el Director General y aprobado por el Consejo de Directores.* Asimismo, dicho dispositivo legal señala que el Consejo de Directores tiene atribuciones para "*Aprobar los reglamentos internos de LA CORPORACIÓN", finalizando en su artículo 47 señalando expresamente que: "Toda modificación de organización, procedimientos, condiciones de servicio u obligaciones y derechos del personal, será realizada previa la modificación del reglamento Correspondiente*".

19. Lo descrito anteriormente permite advertir que para modificar los beneficios consolidados a sus colaboradores, el Consejo de Directores de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) debe realizar una modificación de su reglamento interno estatutario, pues la naturaleza y superioridad que posee este instrumento legal no puede soslayarse mediante una resolución rendida en una sesión ordinaria.

[1] SCJ, Tercera Sala, sent. núm. SCJ-TS-22-0744 de fecha 29 de julio 2022.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02067
Solicitud núm.: 3960505
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

20. Asimismo, resulta oportuno resaltar que la sentencia núm. SCJ-TS-22-0744 dictada por esta Tercera Sala en fecha 29 de julio de 2022, por medio de la cual se refirió el precitado criterio, fue recurrida en revisión jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional, el cual rindió en fecha 27 de diciembre de 2023 la sentencia núm. TC/0817/23, rechazando la acción de la que se encontraba apoderado y refrendando la competencia de la jurisdicción laboral para conocer de los reclamos formulados a la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) por sus servidores, precisando que *En efecto, sobre la base de lo indicado por el principio Fundamental III del Código de Trabajo, 4 la CAASD, dado su carácter de organismo oficial autónomo con carácter comercial (pues vende un servicio) se ha regido siempre por las leyes laborales en sus relaciones laborales con sus trabajadores, apartándose en este proceder del estatuto que rige las relaciones de los servidores públicos, situación similar a la de otros organismos de igual naturaleza, como, por ejemplo, la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago (CORRAASAN), entidad que, al igual que la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), se rige por el Código de Trabajo en las relaciones laborales con sus trabajadores, precisamente sobre la base de lo previsto por el indicado principio laboral. Se verifica, por tanto, que la Suprema Corte de Justicia realizó una correcta aplicación de la normativa correspondiente y*

preservó el derecho de defensa y el derecho a recurrir de las partes, respetando así una de las garantías esenciales del debido proceso.

21. Partiendo de todo lo anterior, producto de que el tribunal *a quo* entendió erróneamente que la competencia en razón de la materia era la contenciosa administrativa, contrario al criterio jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia, así como del precedente constitucional citado previamente, procede casar la sentencia impugnada por ser la jurisdicción laboral la competente para conocer de este conflicto.

22. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 párrafo VII de la Ley núm. 2-23 *cuando la sentencia fuere casada por causa de incompetencia, la Corte de Casación dispondrá el envío del asunto por ante el tribunal que declare ser el competente, aun no fuere del mismo grado o categoría del que dictó la decisión casada.*

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

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, la doctrina jurisprudencial observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02067
Solicitud núm.: 3960505
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-00406 de fecha 7 de julio de 2022 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Presidencia del Juzgado de Trabajo del Distrito Nacional.

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

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

[redacted]

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Anselmo A. Bello Ferreras
Manuel A. Read Ortiz
Manuel R. Herrera Carbuccia
Moises A. Ferrer Landron
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/VAEL-J78A-7YZ0-XGW4