REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02701
Recurrente: Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (Caasd)
Recurrida: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-25-2366

[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 **31 de julio de 2025**, años 182° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) contra la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00580 de fecha 8 de julio de 2022 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02701
Recurrente: Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (Caasd)
Recurrida: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 19 diciembre de 2022 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Dr. Erick J. Hernández-Machado Santana, actuando como abogado constituido de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por [redacted] mediante memorial depositado en fecha 14 de febrero de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos los Lcdos. [redacted], [redacted] y [redacted].

3. Mediante dictamen de fecha 6 de marzo de 2024 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente el recurso de casación.

4. El recurso de casación 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… de celebración de audiencias, si*

todavía no 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. Mediante comunicación de fecha 11 de agosto de 2021 la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) desvinculó a [redacted] de sus funciones como Técnica en Compras en la División de Compras y Contrataciones; quien inconforme interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00580 de fecha 8 de julio 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, incoado por la señora [redacted], en contra de la CORPORACION DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD). **SEGUNDO:** Se ACOGE, parcialmente, en cuanto al fondo, el presente Recurso Contencioso Administrativo, en consecuencia, ORDENA a la CORPORACION DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD), pagar la suma de: A) DOSCIENTOS VEINTE MIL PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS (RD$ 220,000.00), por concepto de indemnización

del artículo 60 de la Ley núm. 41-08; B) VEINTICINCO MIL TRESCIENTOS OCHENTA PESOS DOMINICANOS CON OCHO CENTAVOS (RD$ 25,380.8), por concepto de 25 días de vacaciones; C) CATORCE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS DOMINICANOS CON SIETE CENTAVOS (RD$ 14,666.7), por concepto de salario 13. Tomando como base un salario mensual de VEINTIDOS MIL PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS (RD$ 22,000.00), y una antigüedad de 10 años y 2 días. **TERCERO:** ORDENA a la CORPORACION DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD) tomar en cuenta en las presentes condenaciones, la indexación del valor de la moneda en base a la evolución del índice general de los precios al consumidor elaborado por el Banco Central de la República Dominicana. **CUARTO:** DECLARA libre de costas el presente proceso. **QUINTO:** ORDENA la comunicación de la presente decisión, vía secretaría general, a la parte recurrente la señora [redacted], a la parte recurrida CORPORACION DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD)y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, partes envueltas en el caso**. SEXTO**: ORDENA, 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: "**Único medio:** Violación artículo 4 de la Constitución sobre la Separación de Poderes. Violación de los principios de legalidad, de seguridad jurídica, de derecho de defensa. Exceso de poder. Desnaturalización de los hechos de la causa. Violación a la Tutela Judicial efectiva y el debido proceso. Falta de base legal" (Sic).

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02701
Recurrente: Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (Caasd)
Recurrida: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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.

V. Incidente

8. De manera previa, procede dirimir el pedimento incidental planteado por la parte recurrida [redacted] mediante el ordinal segundo de su memorial de defensa, en el cual solicita de manera textual lo siguiente: *SEGUNDO: DECLARAR inadmisible el Recurso de Casación promovido en fecha 19/12/2022, en contra de la Sentencia No. 0030-1642-2022-SSEN-00580, de fecha 08/07/2022, dictada por LA CUARTA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO, en contra de la CORPORACION DEL ACUEDUCTO Y ALACANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD), por los motivos antes expuestos;*

9. La parte recurrente mediante instancia de fecha 4 de septiembre de 2023, se pronunció al referido medio de inadmisión solicitando que el mismo sea rechazado por no haber la parte recurrida explicado de manera breve o suscinta en qué consiste el medio, lo que es una obligación sustancial de aquel que opone una inadmisión en grado de casación.

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

11. Esta Sala verifica que la parte recurrida se limitó a enunciar la inadmisibilidad del recurso de casación en sus conclusiones, sin desarrollar argumentos para fundamentar su pretensión, pues luego de analizar el memorial de defensa constatamos que la misma no ha dado una exposición clara y suficiente de los motivos por los cuales considera que el recurso debe ser declarado inadmisible. En ese sentido ha sido reiterado por esta Corte de Casación que como es exigido que el medio en que se apoya el recurso de casación sean desarrollados, igualmente cuando la parte recurrida realiza planteamientos incidentales tiene la obligación de desarrollar los argumentos en que sustenta sus pretensiones ya que no es suficiente con que se indique el objeto del planteamiento realizado, sino que además deben ser argumentados los elementos de hecho y de derecho que constituyen la causa en que se

fundamenta la pretensión; que en tal virtud al resultar imponderable este pedimento, procede su rechazo, *sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo*.

12. Antes de proceder a ponderar el medio de casación propuesto, 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 invocación de manera oficiosa, es decir, sin que haya sido alegada por el recurrente en los medios contenidos en su recurso de casación.

13. **Esta oficiosidad se impone después de la promulgación de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, cuyo artículo 7.11 obliga a todos los jueces (entre los cuales se incluye obviamente a esta corte de casación) para que garanticen 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.**

14. Debe resaltarse un cambio de precedente, marcado con la sentencia TC/0964/24 del Tribunal Constitucional Dominicano, en lo relativo a la jurisdicción competente para conocer de los reclamos de las personas que prestan servicios en la CAASD, designando para ello a la jurisdicción

contenciosa administrativa. A este respecto, en lo sucesivo se abordarán los motivos por las que esta jurisdicción considera que estos asuntos deben ser conocidos y fallados por la jurisdicción laboral conforme a la línea jurisprudencial inequívoca de esta Suprema Corte de Justicia desde hace décadas y del propio Tribunal Constitucional, **para luego aportar las razones por las que consideramos que la vigencia del mencionado precedente no aplica a los hechos que conforman este proceso**.

Competencia de la jurisdicción laboral

15. 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).

16. 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, **desde hace décadas**, de esta Suprema Corte de Justicia el hecho de que a la Corporación de 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*.

17. De lo anterior se aprecia que la competencia de la jurisdicción laboral viene impuesta por el propio Código de Trabajo en su Principio III, contrario a lo dicho por el citado precedente TC/0964/24.

18. Esta es una **línea jurisprudencial consolidada** por esta Suprema Corte de Justicia desde hace muchos años, existiendo cientos de decisiones en ese sentido. Aquí resulta importante apuntar que nunca esta Sala ha dicho de

manera expresa que la relación entre la CAASD y sus servidores es de tipo estatutaria o de derecho administrativo como establece el Tribunal Constitucional Dominicano, sino que hubo un espacio de tiempo de pocos meses en que la Suprema Corte de Justicia consideró no invocar de oficio el aspecto de la incompetencia de la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer las demandas laborales contra la CAASD en ausencia de contestación absoluta sobre ese tópico entra las partes en litis.

19. 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 jurídico que lo regule así lo disponga**. En ese sentido, no se discute el carácter de derecho público de la CAASD, sino si su estatuto jurídico dispone sobre la naturaleza del vínculo que lo une a sus servidores.

20. En consonancia con lo anterior y en virtud del artículo 14 de la Ley núm. 498-73 de fecha 13 de abril de 1973 que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), *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 de la aludida norma, rindió 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*.

21. El precitado reglamento, dictado por el Consejo de Directores en el ejercicio de las directivas trazadas por la ley que creó a la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), ha consagrado el régimen jurídico del Código de Trabajo para los servidores de la CASSD. Al respecto debe indicarse que: a) en ningún caso ha sido puesta en duda la facultad de la CAASD de dictar reglamentos; b) dicho reglamento del año 1973 es válido hasta que los tribunales digan lo contrario, de lo cual no hay prueba en el expediente; y c) la única normativa general de carácter laboral existente en el año 1973 era la conformada por el Código de Trabajo del año 1951, por lo que no existía ningún tipo de regulación legal estatutaria de derecho administrativo que pudiera desvirtuar el claro mandato de dicha norma reglamentaria en el sentido de que entre la CAASD y sus empleados

se aplicarían las normas y reglamentos de trabajo vigentes (conformado por el Código Trujillo de Trabajo vigente en 1973). Por esa razón, cuando dicho reglamento establece que se tendrá en cuenta la naturaleza jurídica de la CAASD, que es de derecho público, debe entenderse que ello aplicará respecto de otras situaciones que no se refieran a la naturaleza jurídica de las relaciones laborales que vinculan a la CAASD y las personas que allí prestan servicio, ya que ese aspecto fue abordado por el mencionado reglamento en el sentido de que serán regidas por la legislación laboral privada vigente.

22. Esta norma de naturaleza reglamentaria ha sido reforzada por el uso y costumbre constante en el tiempo por parte de la propia CAASD y la práctica laboral.

23. Se precisa igualmente establecer que, contrario a lo que establece el precedente TC/0964/24, la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública en su artículo 2 numeral 2) establece 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.* Aquí debe indicarse que la interpretación de este precepto de ley por parte del Tribunal Constitucional resulta errónea[1]. En efecto, dicho artículo significa que la Ley de Función Pública no afectó, en lo absoluto, la

[1] No abordamos aquí el aspecto de la competencia del Tribunal Constitucional para interpretar la ley en "estricto sensu", con el cual no estamos de acuerdo.

competencia de la jurisdicción laboral para conocer de los conflictos entre los empleados públicos y las instituciones en que los mismos presten servicios conforme al citado Principio III que informa al Código de Trabajo. Es decir, lo que según el Código de Trabajo es competencia de la jurisdicción laboral -incluyendo la competencia para conocer de las demandas entre los empleados y las instituciones públicas de conformidad al citado Principio III que informa al Código de Trabajo- sigue siendo conocido y decidido por los Tribunales de Trabajo. **En ese aspecto dicha Ley núm. 41-08 de Función Pública nada cambia al respecto.**

24. Lo dicho anteriormente (respecto de la prevalencia del III principio que informa al Código de Trabajo como fuente de la competencia de los tribunales de trabajo para conocer de este conflicto que envuelve a la CAASD) parte primordialmente de que conforme con el artículo 17 del reglamento núm. 3402-73 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***".

25. Lo descrito anteriormente permite advertir que, para modificar los beneficios consolidados a sus servidores, 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 jerárquica que posee este instrumento legal no puede soslayarse mediante una resolución rendida en una sesión ordinaria que no tenga ese carácter y que haya sido aprobada en ausencia de todos los requisitos necesarios que para la aprobación de las normas reglamentarias dispone la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, los cuales aseguran importantes principios consustanciales del Estado democrático de derecho, tal y como se verá más abajo.

26. Lo anterior quiere decir que es cierto 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 lo establecido por la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

Sin embargo, de entrada, debe decirse que, en virtud del principio denominado paralelismo de formas, una norma o situación jurídica solo puede ser modificada por la misma autoridad y procedimiento por el que fue creada. Esto implica, para este caso que, si tomamos en cuenta que la norma reglamentaria del 1973 que estableció originariamente la competencia de la jurisdicción de trabajo para conocer de la litis entre la CAASD y sus empleados es un reglamento, su modificación debió ser hecha también vía reglamentaria, lo que no sucedió en la especie.

27. En efecto, la sesión ordinaria núm. 005-2013 del 27 de diciembre del año 2013, que establece en su tercera resolución "la incorporación de la CAASD a la Ley núm. 41-08 de Función Pública" no tiene entidad jurídica para considerarse como una modificación válida del reglamento de personal de la CAASD. A ello se oponen, en adición al principio de "paralelismo de formas" antes enunciado, múltiples razones, muchas de ellas relacionadas a que al momento de intervenir dicha sesión ordinaria núm. 005-13 estaba vigente la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, la cual impone el cumplimiento de varios principios inmanentes al derecho público para la aprobación de las normas reglamentarias, de entre los cuales se infiere que su modificación debe hacerse también vía reglamentaria y en estricto

cumplimiento de los artículos 30 y 31 de la referida Ley núm. 107-13, todo al disponer el párrafo II del artículo 30 que *"por razón de la jerarquía normativa... serán nulas de pleno derecho las normas administrativas... aprobadas por la administración que vulneren la Constitución, las leyes* ***u otras disposiciones administrativas de rango superior"***. Esto implica que la sesión núm. 005-13, al no tener la naturaleza reglamentaria, es nula por violentar el reglamento del año 1973, por la mayor jerarquía normativa de este último.

28. Una modificación a un reglamento debe hacerse mediante el procedimiento previsto legalmente para ese tipo de normas, aunque la autoridad que produzca la modificación sea la misma. Esto quiere decir que deben coincidir, para la modificación del reglamento, tanto la autoridad que lo produjo originalmente con competencia reglamentaria, así como el procedimiento reglamentario previsto en los artículos 30 y 31 de la Ley núm. 107-13, ya que en caso contrario se vulnerarían institutos de derecho público esenciales para el mantenimiento del Estado de Derecho y la democracia, como son: 1) **una decisión bien informada por parte de la administración**, que se logra con la participación efectiva de los ciudadanos, así como los entes y órganos administrativos interesados; 2) **audiencia a los ciudadanos** directamente afectados en sus derechos e intereses; 3) **participación del público** con independencia de que se vea o no afectado; y 4) **publicación**

previa del reglamento antes de su entrada en vigor. Principios todos estos obligatorios para la elaboración de normas administrativas o reglamentarias que han sido previstos expresamente por dicha Ley núm. 107-13.

29. De igual manera, los reglamentos, como normas generales que son, deben ser modificados por la misma vía que fueron aprobados debido a los principios de **seguridad jurídica** (artículo 3.8 de la Ley núm. 107-13), que implica la previsibilidad y certeza normativa, provocando que la administración esté sometida a sus propias previsiones, tal y como son los reglamentos que ella misma haya dictado; así como el principio de **confianza legítima** (artículo 3.15), en cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la Administración en el pasado.

30. Tampoco se entiende cuáles son los motivos por los que el Tribunal Constitucional Dominicano plantea, en el citado precedente TC/0964/24, que la Ley núm. 498-73 Orgánica de la CASSD, así como el artículo 42 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública tiene algo que decir al respecto de este tema. Nada más alejado de la realidad, **ya que esos instrumentos legales** se contraen, en lo que importa a este caso, a ratificar el carácter de derecho público de la CAASD, el cual no ha sido nunca objeto de controversia. En efecto, la línea jurisprudencial que desde hace décadas ha

desarrollado esta Suprema Corte de Justicia ha justificado la competencia de la jurisdicción laboral en estos casos precisamente sobre la base del III principio fundamental que informa el Código de Trabajo cuando expresa que este último instrumento normativo aplica a los funcionarios y empleados públicos cuando los estatutos aplicables a ellos (como es el reglamento de personal de la CAASD y la práctica constante) así lo dispongan.

31. Otro argumento a favor de la competencia de los juzgados y cortes de trabajo para conocer de este asunto consiste en que también resulta oportuno resaltar que la sentencia núm. SCJ-TS-22-0744 dictada por esta Tercera Sala en fecha 29 de julio de 2022 en atención al citado criterio fue recurrida en revisión jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional, el cual rindió en fecha 27 de diciembre de 2023, su 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, 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.

32. Tampoco se sostiene que estos conflictos de la CAASD y sus servidores deben ser conocidos por la jurisdicción administrativa porque así lo manda el artículo 165.3 de la Constitución, el cual reza: "*son atribuciones de los tribunales superiores administrativos...conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las actuaciones contencioso administrativos que nazcan de los conflictos surgidos entre la administración pública y sus funcionarios y empleados civiles*".

33. Debe, sin embargo, reconocerse que este argumento es interesante, pero, como se verá más abajo, no tiene el alcance otorgado por el Tribunal Constitucional, el cual no le ha dispensado un desarrollo convincente, limitándose a la simple enunciación del texto antes transcrito.

34. Dicho texto del artículo 165.3 de la Constitución debe ser interpretado de manera sistemática (en combinación) con el artículo 164 del mismo instrumento constitucional, el cual establece con precisión meridiana que las atribuciones, integración, ubicación, competencia territorial y procedimientos de la jurisdicción administrativa serán determinados por la ley. Esto significa que el artículo 165.3 debe ser interpretado como un principio general de competencia por defecto de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de las causas laborales que involucran a las distintas administraciones públicas, pudiendo la ley, tal y como ocurre en este caso en el mencionado principio III del Código de Trabajo, disponer que alguno que otro conflicto laboral que involucre a las administraciones públicas sea conocido por los Juzgados y Corte de Trabajo.

APLICACION DEL PRECEDENTE TC/0964/24 EN EL TIEMPO

35. Más arriba en esta decisión hemos dejado bien claro nuestras razones por las que consideramos erróneo la sentencia TC/0964/24. Sin embargo, hay que reconocer que dicha sentencia de nuestra alta Corte Constitucional ha marcado un cambio significativo en el precedente jurídico respecto a la competencia de los reclamos de los servidores de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD). Anteriormente, estos reclamos se regían por el Código de Trabajo (Ley núm. 16-92), lo que

implicaba que la jurisdicción competente era la laboral. Sin embargo, con esta nueva sentencia se establece que dichos reclamos deben regirse por la Ley núm. 41-08 de Función Pública, trasladando la competencia a la jurisdicción contencioso administrativa.

36. Resulta fundamental destacar, como presupuesto de lo que más abajo se dirá, que cuando un tribunal del orden judicial aplica un precedente vinculante del Tribunal Constitucional, en realidad no está utilizando el argumento o criterio interpretativo utilizado por éste último al momento en que dictó en precedente en cuestión, s**ino que está utilizando una norma jurídica en sentido estricto**[2], en vista de que el precedente es norma jurídica, no criterio interpretativo o técnica de argumentación de las decisiones por parte de los jueces del Poder Judicial.

37. El precedente vinculante del Tribunal Constitucional Dominicano, como norma jurídica que es, tiene un período de vigencia, es decir, un espacio de tiempo delimitado durante el cual se aplican las consecuencias jurídicas que dispone a los hechos del caso que se está analizando. Lo normal es que dicho período de vigencia inicie con la publicación formal del precedente (artículo 17 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional) y termine con

[2] Ya que de otro modo no se justificaría que sea vinculantes para todas las personas públicas y privadas.

derogación o invalidación expresa por otro precedente del mismo tribunal que así lo disponga. La vigencia del precedente se refiere a ese espacio de tiempo entre su publicación y derogación durante el cual aplican sus consecuencias jurídicas a los hechos del caso sucedidos durante dicho período de tiempo de manera estricta. En principio está proscrita la retroactividad o ultraactividad a menos que se haya dispuesto lo contrario por parte del Tribunal. Es lo que plantea en términos generales el artículo 48 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional, el cual, aunque figura de forma geográfica en la regulación de la acción directa de inconstitucionalidad, debe considerarse como la normativa general sobre la vigencia de los precedentes de dicho tribunal.

38. Debe decirse que aplica aquí el principio de prohibición de la retroactividad previsto en artículo 110 de la Constitución vigente debido a que la especie no solo involucra el tema procesal de la competencia de la jurisdicción laboral, sino que el precedente TC/0964/24 afecta no solo la aptitud de los tribunales de trabajo para conocer los conflictos entre la CAASD y sus empleados, sino que se extiende a la naturaleza de los derechos sustantivos que afectan a dicho trabajadores, que antes tenían una naturaleza laboral, regidos por la Ley núm. 11-92 (Código de Trabajo), mientras que en

la actualidad serían derechos derivados de una relación estatutaria, regida por el derecho administrativo (Ley núm. 41-08, sobre Función Pública).

39. En la especie el Tribunal Constitucional no dispuso la aplicación retroactiva de la TC/0964/24, por lo que dicha norma jurídica aplica a los hechos del caso que hayan sucedido durante su vigencia; es decir, a partir de la fecha de publicación formal conforme manda la normativa vigente.

40. Ahora bien, ¿a qué se refiere esta sentencia cuando dice que el precedente TC/0964/24 aplica a "los hechos de caso" sucedidos durante su vigencia? Evidentemente que se está aludiendo al momento de la contratación del servidor público involucrado de manera concreta en la litis de que se trate. Esto porque del régimen vigente a su contratación es que nacen los derechos y obligaciones laborales que posteriormente podrían ser objeto de reclamos judiciales. Así cualquier afectación negativa a los derechos que haya adquirido conforme al régimen jurídico vigente al momento del inicio de su contrato de trabajo (entre ellos el referido a la naturaleza jurídica de su vínculo laboral) derivado de una norma jurídica o precedente anterior, debe ser considerada como retroactividad.

41. En vista de que el Tribunal Constitucional no reguló en el tiempo el precedente en cuestión, existe la imposibilidad de que esta Suprema Corte de

Justicia lo interprete y aplique en ese sentido. Ello provoca que el mismo no aplique para el presente caso.

42. Se destaca que los efectos de este nuevo precedente no pueden afectar los derechos ya reconocidos a los servidores bajo el Código de Trabajo (Ley núm. 16-92). El principio de irretroactividad establecido en el artículo 110 de la Constitución vigente establece que las normas no pueden tener efecto retroactivo, es decir, no pueden aplicarse a situaciones jurídicas o afectar derechos consolidados antes de su entrada en vigor.

43. Por lo tanto, los derechos adquiridos por los servidores sobre la base del Código de Trabajo (Ley núm. 16-92) deben ser respetados y protegidos. Además, la aplicación retroactiva de una norma puede generar inseguridad jurídica y vulnerar los principios de legalidad y confianza legítima. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reafirmado que los cambios en la normativa deben aplicarse de manera prospectiva, garantizando que los derechos previamente adquiridos no sean menoscabados. Este enfoque protege a los servidores de la CAASD de posibles perjuicios derivados de la aplicación retroactiva del precedente en cuestión.

44. Agregar a esto, que la seguridad jurídica es un principio fundamental en cualquier sistema legal, ya que garantiza la estabilidad y previsibilidad de las

normas y decisiones judiciales. Cuando se produce un cambio de precedente constitucional, es esencial considerar la aplicación del principio de no retroactividad normativa para proteger los derechos adquiridos de los trabajadores o servidores públicos. Este principio prohíbe que una norma derogada aplique a situaciones jurídicas nacidas antes del período de su vigencia, asegurando así la tutela de derechos adquiridos y de situaciones consolidadas nacidas al amparo de una norma o precedente anterior.

45. La aplicación del precedente anterior en casos de derechos laborales y de servidores públicos es crucial para mantener la confianza en el sistema jurídico. Los trabajadores en sentido general, donde se incluyen los servidores públicos, planifican sus vidas y carreras basándose en las normas y precedentes vigentes en el momento de la adquisición de sus derechos. Un cambio abrupto en el precedente constitucional podría generar incertidumbre y desprotección, afectando negativamente sus expectativas legítimas y su estabilidad laboral.

46. Además, el principio de no retroactividad normativa se justifica en la necesidad de evitar la retroactividad perjudicial de las nuevas interpretaciones constitucionales. La retroactividad puede vulnerar derechos adquiridos y generar situaciones de injusticia, especialmente en el ámbito laboral, donde los derechos de los trabajadores deben ser protegidos de

manera especial. La ultraactividad, en cambio, permite que las normas y precedentes anteriores sigan rigiendo las situaciones jurídicas consolidadas, garantizando así una transición más justa y equitativa.

47. Al hilo de lo anterior, debemos indicar que el Tribunal Constitucional no establece en el nuevo precedente qué pasará con los derechos adquiridos de los servidores de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) que fueron consolidados en base al precedente anterior. Al no hacerlo, estos derechos continúan rigiéndose por el criterio anterior, manteniendo así la estabilidad y seguridad jurídica para los servidores de la CAASD.

48. En tal sentido, sin dejar de acatar el precedente, y sustentado en la seguridad jurídica y el principio de no retroactividad normativa, la sala mantendrá para el caso en particular el criterio anterior. Este enfoque se adopta con el objetivo de preservar la estabilidad y la coherencia en la aplicación del derecho, evitando así cualquier alteración que pudiera afectar negativamente los derechos ya consolidados bajo el criterio previo.

49. En el caso específico, la sala considera que mantener el criterio anterior es esencial para proteger los derechos adquiridos y las expectativas legítimas de las partes involucradas. Este enfoque no solo respeta el precedente, sino que

también refuerza la confianza en el sistema judicial, asegurando que las decisiones se tomen de manera consistente y justa. De esta manera, la sala reafirma su compromiso con la seguridad jurídica y la protección de los derechos consolidados, aplicando el principio de ultraactividad normativa para garantizar una resolución equitativa y coherente con los criterios previamente establecidos por la Corte de Casación y el Tribunal Constitucional.

50. Todo lo dicho anteriormente se encuentra inmensamente reforzado por el hecho de que, tal y como se lleva dicho anteriormente, ha sido línea jurisprudencial durante décadas la competencia de los tribunales del orden de lo laboral para conocer de las litis entre las CAASD y sus servidores. Como producto de dicha línea jurisprudencial se han dictado cientos de decisiones en ese sentido, las cuales conforman en su conjunto un precedente (derivado de la referida línea jurisprudencial) que, aunque no vinculante –pues su condición de no vinculatoriedad no lo exime de ser un precedente en sí- es suficiente para crear una expectativa legítima de los trabajadores para que sean tutelados sus derechos nacidos al amparo de dicha línea jurisprudencial, la cual, por si eso fuera poco, fue ratificada por el propio Tribunal Constitucional en el año 2022, donde incluso se añadió al criterio de esta Tercera Sala el hecho de que entre la CAASD y sus trabajadores existe una

relación laboral privada debido al carácter comercial de dicha institución. Así las cosas, dicho precedente TC/0964/24 debe aplicar a los hechos sucedidos a partir de su entrada en vigor, es decir, a partir del momento de su publicación, no debiendo afectar derechos adquiridos y consolidados al amparo de normas jurídicas anteriores (reglamento de la CAASD del año 1973 y el Principio III del Código de trabajo) y la línea jurisprudencial clara desde hace décadas por parte de la Suprema Corte de Justicia y por el mismo Tribunal Constitucional desde el año 2022.

51. Partiendo de todo lo anterior, producto de que el tribunal a quo entendió erróneamente que la competencia en razón de la materia era lo contencioso 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.

52. 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.

VII. Decisión

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02701
Recurrente: Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (Caasd)
Recurrida: [redacted]
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00580 de fecha 8 de julio de 2022 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a la Presidencia del Juzgado de Trabajo del Distrito Nacional para que designe la sala que deba conocer del presente proceso.

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.