REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02003
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-2201

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **31 de octubre de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por PER1 contra la sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-00390 de

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02003
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

fecha 30 de junio de 2022 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 25 de septiembre de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. Christian Antigua Ramírez y el Dr. Pedro Solano Batista, actuando como abogados constituidos de PER2

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), representada por PER3 mediante memorial depositado en fecha 13 de octubre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por su abogado constituido Dr. Erick J. Hernández-Machado Santana.

3. De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada por el Procurador General Administrativo Dr. Víctor L. Rodríguez, mediante memorial depositado en fecha 13 de noviembre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02003
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

4. Mediante dictamen de fecha 20 de febrero 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

5. Mediante comunicación de fecha 8 de enero de 2021 la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) desvinculó al señor PER4 quien no conforme, interpuso un recurso contencioso administrativo en cobro de prestaciones laborales y derechos adquiridos, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-00390 de fecha 30 de junio de 2022, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** Acoge el medio de inadmisión planteado por la parte recurrida CORPORACION DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DE SANTO DOMINGO, al que se adhirió el Procurador General Administrativo, y en consecuencia, DECLARA INADMISIBLE el Recurso Contencioso Administrativo, incoado en fecha 28 de junio del 2021, por el señor PER5 por haber sido interpuesto en inobservancia a lo establecido en el artículo 5 de la Ley Núm. 13-07 del 5 de febrero del 2007. **SEGUNDO:** DECLARA el proceso libre de costas. **TERCERO:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, señore PER5 a las partes recurridas CORPORACION DEL ACUEDUCTO Y

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02003
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO, (CAASD) y el ingeniero PER6 así como al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO. **CUARTO:** 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: "**Primer medio**: Violación al principio de eficacia, violación e incorrecta aplicación de los artículos 5 y 12 de la Ley núm. 13-07 del 5 de febrero de 2007, de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, al derecho de defensa artículos 8.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, 14.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 69 de la Constitución de la República Dominicana y numerales. **Segundo medio:** Desnaturalización de los hechos y documentos. **Tercer medio:** Falta de base legal" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02003
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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

9. **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 haya sido invocada por las partes o las hayan utilizado erróneamente.**

10. **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.**

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02003
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

11. En ese sentido, se aprecia **que la única posibilidad de que esta corte de casación cumpla con la precitada norma** es mediante la promoción 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.

12. 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).

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02003
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

13. 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*.

14. 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.

15. 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 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, rindió en 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*.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02003
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

16. La precitada disposición rendida por el Consejo de Directores en el ejercicio de las directrices trazadas 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".

17. Se precisa igualmente establecer que 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;* como es el caso del ahora recurrente. También resulta oportuno resaltar que en fecha 27 de diciembre

de 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 al ámbito laboral instituido por la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública.

18. En ese contexto, al momento de decidir un recurso de casación interpuesto por la actual 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].

19. 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*

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02003
Recurrente: PER1
Recurrido: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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*".

20. 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.

21. 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 consolidó el precitado criterio, fue recurrida en revisión jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional, el cual rindió en fecha 27 de diciembre de 2023 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 *(...) 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*.

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

23. 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.*

24. 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.

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:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-04-2022-SSEN-00390 de fecha 30 de junio 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 a 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.