REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01618
Solicitud núm.: 003-2023-01715
Recurrente: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-1791

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 **30 de septiembre 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 la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) contra la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00248 de fecha 17 de abril de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01618
Solicitud núm.: 003-2023-01715
Recurrente: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 7 de agosto de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia suscrito por la Licda. Vianny Carolina Mendoza de la Cruz actuando como abogada constituida de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), representada por PER2

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por PER1 mediante memorial depositado en fecha 24 de agosto de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial suscrito por su abogada constituida Dra. Ana Lucía Quezada Jiménez.

3. Mediante dictamen de fecha 15 de septiembre de 2023 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger del presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. En fecha 5 de octubre de 2020 la Corporación del Acueducto y Alcantarillado (CAASD) desvinculó mediante comunicación a la señora PER3 quien ejercía el cargo de contadora, quien posteriormente, interpuso un recurso contencioso administrativo con la pretensión principal de la devolución a su favor de la suma de RD$206,327.50,

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01618
Solicitud núm.: 003-2023-01715
Recurrente: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

por concepto de montos no aportados en la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y el pago de una indemnización por daños y perjuicios, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00248 de fecha 17 de abril de 2023, 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 interpuesto en fecha 24 de agosto de 2021 por la señora PER3 contra la CORPORACIÓN DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD), por cumplir con las leyes aplicables a la materia. **SEGUNDO**: ACOGE, parcialmente en cuanto al fondo, el presente Recurso Contencioso Administrativo, en consecuencia, ORDENA a la CORPORACIÓN DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD), pagar a favor de la señora PER3 la suma de RD$31,478.64 pesos, por concepto de aportes retenidos y no aportados a la seguridad social, conforme a los motivos expuestos. **TERCERO**: CONDENA a la CORPORACIÓN DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD), al pago en favor de la señora PER3 de la suma de quinientos mil pesos con 00/100 (RD$500,000.00), por concepto de los daños y perjuicios sufridos, conforme a los motivos expuestos. **CUARTO**: DECLARA el proceso libre de costas. **QUINTO**: ORDENA la comunicación de la presente sentencia a las partes litis en el presente proceso, así como a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA. **SEXTO:** DISPONE que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01618
Solicitud núm.: 003-2023-01715
Recurrente: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

III. Medio de casación

5. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "**Único medio**: Violación al artículo 148 de la Constitución. Falta de motivación. Desnaturalización de los hechos. Falta de base legal y 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 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

7. En primer lugar, la parte recurrente en casación, Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) ha solicitado a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia la fusión de los expedientes de casación interpuestos por la señora PER1 contra la sentencia laboral núm. 029-2022-SSEN-00210 dictada por la Segunda Sala de la Corte de Trabajo del Distrito Nacional en fecha 22 de agosto de 2022 y contra la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00248 de fecha 17 de abril de 2023 emitida por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, por ser estos procesos judiciales iniciados por la misma parte que ha reclamado

partidas económicas en diferentes jurisdicciones justificando dicha petición en que con su fusión se respetaría la autoridad de la cosa juzgada.

8. Ha sido criterio jurisprudencial constante que la fusión de expedientes o recursos es una facultad de los jueces, que se justifica *cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la unión de varios expedientes, demandas o recursos interpuestos ante un mismo tribunal y entre las mismas partes puedan ser decididos conjuntamente, aunque por disposiciones distintas y por una misma sentencia*[1].

9. En el presente caso, nos encontramos con recursos que, aunque interpuestos por la misma parte, es decir, la señora PER3 se evidencia que van dirigidos contra sentencias distintas emitidas por diferentes jurisdicciones- es decir, que no han sido dictadas por un mismo tribunal-, por lo que, siendo la fusión de expedientes un asunto discrecional esta Tercera Sala considera que debe respetarse su individualidad y no ser decididos por una misma sentencia en atención a una sana administración de justicia, motivos por los cuales se rechaza dicha solicitud.

10. 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

[1] SCJ, Tercera Sala, SCJ-TS-22-1089, 31 de octubre 2022. BJ. 1343.

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.

11. **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.**

12. **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.**

13. 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 17.3 de la Ley núm. 2-23.

14. 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).

15. 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*.

16. 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.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01618
Solicitud núm.: 003-2023-01715
Recurrente: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

17. En consonancia con lo anterior y en virtud del artículo 14 de la Ley núm. 498-73 de fecha 13 de abril de 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 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*.

18. La precitada disposición rendida 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), 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 la 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".

19. 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 de la hoy 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 lo establecido por la Ley 41-08 sobre Función Pública, en materia laboral.

20. En ese contexto, al momento de decidir un recurso de casación interpuesto por la 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*[2].

21. 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*".

22. 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

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

la naturaleza y superioridad que posee este instrumento legal no puede soslayarse mediante una resolución rendida en una sesión ordinaria.

23. Asimismo, también 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, 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, 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.

24. 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.

25. 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.*

26. De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, *el recurso de casación en esta materia no habrá condenación en costas, lo que aplica en la especie.*

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01618
Solicitud núm.: 003-2023-01715
Recurrente: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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. 0030-1643-2023-SSEN-00248 de fecha 17 de abril de 2023 dictada por la Quinta 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.**

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
Moises A. Ferrer Landron
Manuel R. Herrera Carbuccia
Manuel A. Read Ortiz
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/4WSW-POV4-IYRQ-6PI9

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA