REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01110
Recurrente: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-0895

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 **31 de mayo de 2024**, años 181° de la Independencia y 161° 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-000314 de fecha 8 de mayo de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01110
Recurrente: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Recurrido: PER2
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 29 de mayo de 2023 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 PER3

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por PER2 mediante memorial depositado en fecha 20 de junio 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 Dr. William Reyes Díaz y Lcdo. Edgar E. Mora Mejía.

3. Mediante dictamen de fecha 20 de septiembre de 2023 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. El señor PER2 laboró para la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), desde el 01 de diciembre de 2012, hasta el 02 de octubre de 2020, cuando fue dispuesta su desvinculación mediante acción de personal núm. 2020-10-19661.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01110
Recurrente: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Recurrido: PER2
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Posteriormente, en fecha 06 de septiembre de 2021, por acto núm. 1630-2021, PER2 solicitó a la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) que le fueran pagadas sus prestaciones laborales, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-000314 de fecha 8 de mayo de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 21 de febrero de 2022, por el señor PER4 en contra de la CORPORACIÓN DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO y su director, señor PER5 por haber sido incoado conforme las disposiciones que rigen la materia. **SEGUNDO:** ACOGE parcialmente, en cuanto al fondo, el presente recurso, en consecuencia, ORDENA a la CORPORACIÓN DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SANTO DOMINGO (CAASD), efectuar el pago en favor del señor PER2 de los siguientes valores: La suma de RD$132,000.00, en virtud de indemnización económica contemplada en el artículo 60 de la Ley 41-08, sobre Función Pública. Todo calculado sobre la base de un salario mensual ascendente a RD$16,500.00 y un tiempo de labor de ocho (08) años, para un monto total de ciento treinta y dos mil pesos con 00/100 (RD$132,000.00). **TERCERO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **QUINTO:** DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01110
Recurrente: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Recurrido: PER2
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 de los artículos 72, 74 y 75 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública, del 16 de enero del 2008. Violación de los artículos 44 y siguientes de la Ley núm. 834 el 15 de julio de 1978. Violación al plazo recurso contencioso administrativo. Falsa aplicación computo del plazo. Falta de base legal" (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.

V. Sobre la excepción de inconstitucionalidad

7. En su escrito ampliatorio, la parte recurrente solicitó la inconstitucionalidad por control difuso de todo el artículo 56 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación del 17 de enero de 2023 por considerar que el mismo transgrede el derecho fundamental a la igualdad consagrado en el artículo 39 de la Constitución de la República y al derecho a recurrir a un

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01110
Recurrente: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Recurrido: PER2
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

tribunal superior, conforme con lo dispuesto en el artículo 149 de la referida Constitución, pues lo allí contenido solo afecta "al recurrente y su abogado constituido".

8. Sostiene, de igual forma la parte recurrente, como sustento de la excepción de inconstitucionalidad planteada, que puede observarse una ausencia de norma que permita recurrir a un tribunal superior ante la imposición de una multa, por la sola asistencia profesional en el ejercicio de un recurso fundamental que pudiera comprometer la responsabilidad disciplinaria del abogado, violentándose, como ya se ha dicho, el derecho a la igualdad por ser una sanción de carácter limitativo, razones por las que considera que debe ser sometida dicha disposición a un examen de razonabilidad práctica que se viene siguiendo en diversas jurisdicciones constitucionales comparadas.

9. En ese ámbito, dicho pedimento de inconstitucionalidad es inadmisible en vista de que fue formulado en el escrito ampliatorio del recurso de casación, acto procesal mediante el cual no se pueden producir medios diferentes a los planteados en la instancia contentiva de la mencionada vía de recurso. Es decir, procede la inadmisión de dicho pedimento al ser propuesto mediante un acto procesal no válido.

10. Antes de proceder a ponderar los dos 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.

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, sobre recurso de casación, 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 2-23, sobre recurso de casación.

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.

17. 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 conferidos por 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*.

18. La precitada disposición rendida por el Consejo de Directores en el ejercicio de los parámetros trazados 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 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 los parámetros laborales instituidos por la Ley 41-08 sobre Función Pública.

20. 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*

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01110
Recurrente: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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

21. El anterior criterio parte primordialmente de que conforme 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 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-01110
Recurrente: Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
Recurrido: PER1
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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 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.

25. De conformidad con lo previsto en el artículo 36, párrafo VII, de la Ley núm. 2-23, del 17 de enero de 2023 sobre Procedimiento de Casación, *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.*

VI. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, 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-00314 de fecha 8 de mayo 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.

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.

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Manuel A. Read Ortiz
Moises A. Ferrer Landron
Anselmo A. Bello Ferreras
Manuel R. Herrera Carbuccia
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/Y71L-OBXA-Z1DV-RLFK