



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0879/23

Referencia: Expediente núm. TC-01-2022-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 551-08 emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) el veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 185.1 de la Constitución e igualmente los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de las normas impugnadas

La norma impugnada en inconstitucionalidad es la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS), el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022), que establece lo siguiente:

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL:

Resolución núm. 551-08:

CONSIDERANDO 1: Que el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) emitió la Resolución No. 544-03, d/f 02/06/2022 que creó una Comisión Especial (CE), para conocer y evaluar la situación de los trabajadores domésticos en la Seguridad Social y determinar su forma de vinculación al SDSS, debiendo presentar su informe al CNSS.

CONSIDERANDO 2: Que los miembros de la Comisión Especial sostuvieron varias reuniones con los sectores y actores claves vinculados al Sistema Dominicano de Seguridad Social, recopilando todas las propuestas presentadas por dichos sectores.

CONSIDERANDO 3: Que la Constitución de la República Dominicana, en su artículo 60, establece que: el Estado es el garante del desarrollo progresivo de la Seguridad Social y la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), en su artículo 22, indica que, el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) tiene a su cargo la dirección y conducción del SDSS y como tal, es responsable de establecer las políticas, regular el funcionamiento del sistema y de sus instituciones, garantizar la extensión de cobertura, defender a los beneficiarios, así como, de velar por el desarrollo institucional, la integralidad de sus programas y el equilibrio financiero del SDSS.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO 4: *Que, asimismo, la Constitución de la República Dominicana, dispone en su Artículo 62, numeral 3) que, dentro de los derechos básicos de trabajadores y trabajadoras, se encuentra la seguridad social.*

CONSIDERANDO 5: *Que la Suprema Corte de Justicia (SCJ), mediante Sentencia del veintiuno (21) de diciembre del dos mil once (2011), declaró conforme a la Constitución el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, y autorizó al Poder Ejecutivo el sometimiento de dicho Convenio por ante el Congreso Nacional para el cumplimiento de los trámites constitucionales correspondientes.*

CONSIDERANDO 6: *Que mediante Resolución No. 104-13, emitida por el Congreso Nacional y promulgada por el poder ejecutivo el (30) de julio del año dos mil trece (2013), ratifica el convenio 189 de la OIT. Dos años después de su promulgación, el Estado Dominicano registró por ante la OIT la Resolución 104-13, requisito indispensable para formalizar la ratificación del convenio.*

CONSIDERANDO 7: *Que la Constitución de la República Dominicana, en su artículo 26, establece que: las relaciones y derecho internacionales. La República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia 1) Reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado; 2) Las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO 8: *Que el numeral 3 del artículo 74 de la Constitución de la República Dominicana, establece que: 3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado.*

CONSIDERANDO 9: *Que el numeral 4 del artículo 74 de la Constitución de la República Dominicana, dispone que: 4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.*

CONSIDERANDO 10: *Que conforme al artículo 14 del Convenio 189, todo Miembro, actuando en conformidad con la legislación nacional y teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico, deberá adoptar medidas apropiadas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad, y que dichas acciones podrán aplicarse progresivamente, en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los trabajadores domésticos y con organizaciones representativas de los empleadores de los trabajadores domésticos, cuando tales organizaciones existan.*

CONSIDERANDO 11: *Que la Seguridad Social se rige por principios rectores que están contemplados en el artículo 3 de la Ley No. 87-01, entre estos principios se encuentra el de Universalidad, el cual,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establece: el SDSS deberá proteger a todos los dominicanos ya los residentes en el país, sin discriminación por razón de salud, sexo, condición social, política o económica; y además, el de Equilibrio financiero, basado en la correspondencia entre las prestaciones garantizadas y el monto del financiamiento, a fin de asegurar la sostenibilidad del Sistema Dominicano de Seguridad Social, el de Integralidad que dispone que: Todas las personas, sin distinción, tendrán derecho a una protección suficiente que les garantice el disfrute de la vida y el ejercicio adecuado de sus facultades y de su capacidad productiva; y el de Obligatoriedad, que establece que: La afiliación, cotización y participación tienen un carácter obligatorio para todos los ciudadanos e instituciones, en las condiciones y normas que establece la presente ley.

CONSIDERANDO 12: *Que, conforme a las disposiciones de la Constitución de la República, la Ley 87-01 y el Convenio No. 189, es fundamental garantizar acceso efectivo a la seguridad social a los trabajadores domésticos, las cuales deberían disfrutar de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general.*

CONSIDERANDO 13: *Que el SDSS se fundamenta en tres regímenes de financiamiento: Contributivo, Contributivo-Subsidiado y Subsidiado; y tres seguros: Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia; Salud; y Riesgos Laborales y Enfermedades Profesionales.*

CONSIDERANDO 14: *Que conforme al artículo 7, literal c) de la Ley 87-01 sobre el Régimen Contributivo-Subsidiado, quedarán protegidos los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO 15: *Que el artículo 7, Párrafo 1, de la Ley 87-01 dispone lo siguiente: Párrafo 1.- Los tres regímenes del SDSS se fundamentarán en los principios, estrategias, normas y procedimientos establecidos en la presente ley. El Consejo Nacional de Seguridad Social someterá al Poder Ejecutivo los anteproyectos de decretos para iniciar la ejecución de los Regímenes Contributivo, Contributivo Subsidiado y Subsidiado.*

CONSIDERANDO 16: *Que de acuerdo al artículo 7, Párrafo 111, de la referida ley, el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) tiene la facultad de establecer los criterios e indicadores económicos y sociales para definir e identificar la población que estará protegida por los Regímenes Subsidiado y Contributivo Subsidiado.*

CONSIDERANDO 17: *Que dentro de las funciones del CNSS se encuentra la establecida en el literal b), del artículo 22, de la citada Ley 87-01, que dispone lo siguiente: b) Disponer, de acuerdo a la presente ley, los estudios necesarios para extender la protección de la seguridad social a los sectores de la población y someter al Poder Ejecutivo la propuesta correspondiente para fines de aprobación, dentro de los plazos establecidos.*

CONSIDERANDO 18: *Que los trabajadores domésticos en la actualidad tienen acceso a la afiliación del Seguro Familiar de Salud del Régimen Subsidiado, financiado por el Estado Dominicano y administrado por la ARS SENASA.*

CONSIDERANDO 19: *Que mediante la Resolución 484-01, d/f 13/11/2019, emitida por el Pleno del Consejo Nacional de Seguridad Social, aprobó el Plan de Acción para el inicio de las Pensiones Solidarias, y posteriormente mediante el Decreto No. 435-19, el Gobierno Dominicano inició el otorgamiento a las Pensiones*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Solidarias contempladas en la Ley Núm. 87-01, como uno de los beneficios del Régimen Subsidiado.

CONSIDERANDO 20: *Que en el artículo 1 del Convenio 189 sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, se define al trabajo doméstico como el realizado en hogar u hogares, de igual forma, define al **trabajador doméstico** como a toda persona, de género femenino o género masculino, que realiza un trabajo doméstico en el marco de una relación de trabajo.*

CONSIDERANDO 21: *Que el artículo 258 de la Ley Núm.16-92, que instituye el Código de Trabajo Dominicano, y define al trabajador doméstico de la forma siguiente: Trabajadores domésticos son los que se dedican de modo exclusivo y en forma habitual y continúa a labores de cocina, aseo, asistencia y demás, propias de un hogar o de otro sitio de residencia o habitación particular, que no importen lucro o negocio para el empleador o sus parientes. No son domésticos los trabajadores al servicio del consorcio de propietarios de un condominio.*

CONSIDERANDO 22: *Que el artículo 8 de la referida Ley 87-01, dispone la Gradualidad de los Regímenes Subsidiado y Contributivo Subsidiado, estableciendo lo siguiente: El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) someterá al Poder Ejecutivo un calendario de ejecución gradual y progresiva de la cobertura de los Regímenes Subsidiado y Contributivo Subsidiado en lo que concierne al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia, priorizando la protección de los grupos con mayores carencias de las provincias de mayor índice de pobreza.*

CONSIDERANDO 23: *Que el artículo 19 de la Ley 87-01, relativo al Financiamiento de los Regímenes Subsidiado y Contributivo Subsidiado plantea lo siguiente: (.) Las aportaciones al Régimen*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Contributivo Subsidiado provendrán de dos fuentes. Una contribución de los beneficiarios y un subsidio que aportará el Estado Dominicano para suplir la falta de un empleador formal. El monto de este subsidio será en proporción inversa a los ingresos reales de cada categoría de trabajador por cuenta propia. Las aportaciones de los trabajadores independientes se calcularán en base a un múltiplo del salario mínimo nacional.

CONSIDERANDO 24: *Que el artículo 5 de la Ley 87-01, establece en el literal B) que son beneficiarios del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia: (.) c) Los(as) trabajadores(as) independientes y los empleadores, urbanos y rurales, en las condiciones que establecerá el reglamento del Régimen Contributivo Subsidiado; d) Los(as) desempleados(as), discapacitados(as) e indigentes, urbanos y rurales, en las condiciones que establecerá el reglamento del Régimen Subsidiado. Asimismo, en el literal C, se dispone lo siguiente: C) Son beneficiarios del Seguro Contra Riesgos Laborales: a) Los (as) trabajadores (as) dependientes y los empleadores, urbanos y rurales, en las condiciones establecidas por la presente ley; b) Los trabajadores por cuenta propia, los cuales serán incorporados en forma gradual, previo estudio de factibilidad técnica y financiera.*

CONSIDERANDO 25: *Que el Artículo 126 de la Ley 87-01, sobre los Beneficiarios del Régimen Contributivo Subsidiado dispone en su **Párrafo** lo siguiente: (...) **Párrafo.** - El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) establecerá los criterios e indicadores para determinar la población que clasifica para el Régimen Contributivo Subsidiado.*

CONSIDERANDO 26: *Que el CNSS es responsable de velar por el cumplimiento de los propósitos de la Ley No. 87-01 Sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social en materia de protección y de realizar los ajustes necesarios al marco normativo, atendiendo a las*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

problemáticas observadas en el desarrollo del sistema que permitan evolucionar y responder a las necesidades y realidades de su población.

CONSIDERANDO 27: *Que el CNSS en procura de cumplir con las disposiciones de la Constitución de la República Dominicana, la Ley 87-01 y la Convención 189 de la OIT, ha considerado la implementación de un Plan Piloto que permita establecer los mecanismos para la inclusión de los trabajadores domésticos al Sistema Dominicano de Seguridad Social, hasta tanto se emita el decreto que promulgue el Reglamento del Régimen Contributivo Subsidiado y sea habilitada la plataforma de la TSS.*

CONSIDERANDO 28: *Estas acciones tienen como objetivo principal lograr una inclusión gradual del sector de los trabajadores domésticos al Sistema Dominicano de Seguridad Social, abogando por el Principio de Universalidad. VISTOS: La Constitución de la República Dominicana, la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, de fecha 9 de mayo de 2001; el Convenio 189 sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos y las resoluciones del Ministerio de Trabajo y del CNSS. El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), en apego a las atribuciones y funciones que le confiere la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social y sus normas complementarias.*

RESUELVE:

PRIMERO: *Se APRUEBA la creación del presente Plan Piloto que establece los mecanismos necesarios para la inclusión de los trabajadores domésticos al SDSS, bajo el Régimen Contributivo Subsidiado, financiado bajo un esquema de un aporte fijo, con cargo al empleador, al trabajador y al Estado.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: Beneficiarios. *Este Plan Piloto tiene como objetivo proteger a toda persona que realice trabajo doméstico, entendiéndose por trabajo doméstico aquel realizado en un hogar, en labores de cocina, aseo, asistencia y demás, propias de un hogar o de sitio de residencia o habitación particular, sin lucro o negocio para el empleador o sus parientes. Debiendo preferiblemente éste contar con un contrato de trabajo, debidamente registrado en el Ministerio de Trabajo.*

PÁRRAFO I. *Se excluyen los trabajadores que prestan servicios similares en empresas, ONG's, instituciones públicas, organismos internacionales o cualquier otra organización distinta a la de un hogar, los cuales deberán ser afiliados en el Régimen Contributivo.*

PARRAFO II. *Los dependientes directos del trabajador doméstico serán beneficiados de las pensiones de sobrevivencia bajo las mismas condiciones establecidas por la Ley Núm. 87-01, en su artículo 51, Y conservarán las coberturas del Seguro Familiar de Salud del Régimen que se encuentren y del FONAMAT¹.*

TERCERO: Aporte fijo. *Se establece un aporte fijo mensual, independientemente del salario que devengue el trabajador doméstico, de ochocientos cincuenta y nueve pesos dominicanos con cuarenta y tres centavos (RD\$859.43) para financiar las prestaciones de la seguridad social descritas en el artículo Quinto de la presente resolución. Este monto será aportado de la siguiente manera: quinientos setenta y un pesos dominicanos con cincuenta centavos (RD\$571.50) a cargo del empleador; veintiocho pesos dominicanos con cincuenta centavos (RD\$28.50) a cargo del trabajador; doscientos*

¹Fondo Nacional de Atención Médica (FONAMAT)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cincuenta y nueve pesos dominicanos con cuarenta y tres centavos (RD\$259.43) a cargo del Estado.

PÁRRAFO I. *El aporte del Estado corresponderá al per cápita del Seguro Familiar de Salud del Régimen Subsidiado vigente.*

PÁRRAFO II. *En los casos en donde el trabajador tenga más de un empleo, se pagará el aporte fijo por cada uno de los empleadores.*

PÁRRAFO III. *El aporte fijo se revisará al momento de que se aumente la cápita del Régimen Subsidiado del SFS y del FONAMAT.*

CUARTO: Distribución de los fondos. *El aporte fijo se distribuirá de la siguiente manera: seiscientos cuarenta y nueve pesos dominicanos con cuarenta y tres centavos (\$649.43) para el Seguro Familiar de Salud; noventa y cinco pesos dominicanos (RD\$95.00) para financiar la prima del Seguro de Discapacidad y Sobrevivencia; ciento quince pesos dominicanos (RD\$115.00) para el Seguro de Riesgos Laborales y Enfermedades Profesionales.*

PÁRRAFO. *De los seiscientos cuarenta y nueve pesos dominicanos con cuarenta y tres centavos (RD\$649.43) asignados al Seguro Familiar de Salud, noventa y ocho pesos dominicanos con veinte centavos (RD\$98.20) se destinarán para financiar los subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia, siete pesos (RD\$7.00) para las operaciones de la SISALRIL, y el resto, quinientos cuarenta y cuatro pesos con veintitrés centavos (RD\$544.23) para financiar la cobertura de salud a la cual tendrán acceso los beneficiarios del presente Plan para trabajadores domésticos.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Aportes y distribución de fondos de los Trabajadores Domésticos a la Seguridad Social					
Seguro	% Cotización	Total	Aporte Empleador	Aporte Trabajador	Aporte Estado
Seguro Familiar de Salud	3.90%	649.43	390.00		259.43
Distribución de porcentajes					
Cuidado de la salud de las personas	2.85%	284.80			
Pago Subsidios	0.98%	98.20			
Sisalril	0.07%	7.00			
Subsidio Estatal		259.43			
Seguro de Discapacidad y Supervivencia	0.95%	95.00	66.50	28.50	
Seguro de Riesgos Laborales y Enfermedades Profesionales	1.15%	115.00	115		
		859.43	571.50	28.5	259.43

QUINTO: Beneficios. Los afiliados protegidos por el Plan Piloto para el trabajo doméstico tendrán los siguientes beneficios:

a. Seguro Familiar Salud (SFS).

• PBS/PDSS.

* Cobertura del Seguro Familiar de Salud del Régimen Subsidiado.

• RD\$5,000.00 medicamentos ambulatorios en Red de farmacias cerrada, sin copago.

• Servicios Odontológicos; tanto en la Red Pública como Privada contratada por la ARS Senasa

• Servicios de Emergencias; tanto en la Red Pública como Privada contratada por la ARS Senasa



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

• ***Subsidios.***

** Maternidad. El 100% del salario mínimo sectorizado correspondiente, durante 14 semanas.*

** Lactancia. El 33% del salario mínimo sectorizado correspondiente, durante un año, o Enfermedad Común, 60% y 40% del salario mínimo sectorizado correspondiente, en caso de atención ambulatoria u hospitalaria, respectivamente.*

b. Seguro de Discapacidad y Sobrevivencia.

Los beneficios de pensiones por Discapacidad y Sobrevivencia serán los que rigen para el Régimen Contributivo, y se obtendrán bajo los mismos criterios y requerimientos de dicho régimen.

c. Seguro de Riesgos Laborales (SRL).

El Seguro de Riesgos Laborales (SRL) garantiza las siguientes prestaciones:

I. Prestaciones en especie:

a) Atención médica y asistencia odontológica.

b) Prótesis, anteojos y aparatos ortopédicos, y su reparación.

II. Prestaciones en dinero (Calculadas en base al salario mínimo sectorizado correspondiente)

a) Subsidio por discapacidad temporal, cuando el riesgo del trabajo hubiese ocasionado una discapacidad temporal para trabajar conforme a lo establecido en el Código de Trabajo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) Indemnización por discapacidad.*
- c) Pensión por discapacidad.*
- d) Gastos fúnebres.*

*d. **Pensiones Solidarias por Vejez.***

Se garantiza un ingreso mínimo en la vejez, por medio de la entrega de pensiones solidarias por vejez a los trabajadores domésticos que cumplan con los siguientes requisitos.

- 1. Cumplir con los requerimientos establecidos en el Reglamento de Pensiones solidarias.*
- 2. Tener 60 años o más.*
- 3. Tener 5 años de cotización como trabajador doméstico, para aquellos afiliados que al momento de la promulgación de la presente resolución tenían edades comprendidas entre 50 y 55 años de edad.*
- 4. Cumplir 10 años de cotización como trabajador doméstico, para aquellos afiliados que al momento de la promulgación de la presente resolución tenían menos de 50 años de edad.*

PÁRRAFO I. *Para viabilizar el acceso a las pensiones solidarias por vejez, se establecerá en el procedimiento de Pensiones solidarias que un porcentaje específico de las pensiones que se presupuesten cada año sean especializadas y asignadas para los trabajadores domésticos.*

PÁRRAFO II. *La **ARS Senasa** tendrá a su cargo la administración del riesgo de salud; el IDOPPRIL², el Seguro de Riesgos Laborales y enfermedades profesionales; el Seguro de Discapacidad y Sobrevivencia estará a cargo de las compañías de seguros, y la*

² Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPPRIL)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

***SISALRIL**³, tendrá a su cargo la administración de los subsidios por maternidad, lactancia y enfermedad común.*

***PÁRRAFO III.** Las prestaciones monetarias serán calculadas tomando como base el salario mínimo vigente para el trabajo doméstico, establecido por el Ministerio de Trabajo.*

***SEXTO:** Se **ESTABLECE** un período de Vacatio Legis **de noventa días (90) días** para que la presente resolución entre en vigor. Durante este periodo, la **SISALRIL**, **SIPEN** y a la **TSS** deberán elaborar las normas complementarias necesarias para la implementación del Plan Piloto para el trabajado doméstico.*

***SÉPTIMO:** A partir de la aprobación de la presente resolución, se **INSTRUYE** a la **DIDA** a desarrollar una campaña masiva de comunicación y promoción utilizando todos los medios posibles, con el propósito de garantizar que los beneficiarios de este plan cuenten con información oportuna y precisa sobre sus derechos y deberes.*

***OCTAVO: SE INSTRUYE** al Gerente General del **CNSS** a notificar a todas las partes involucradas y a publicar la presente resolución.*

2. Breve descripción del caso

En el presente caso, el señor Luis Vilchez Bournigal apoderó a este Tribunal Constitucional de una acción directa de inconstitucionalidad contra la norma anteriormente descrita, mediante escrito depositado ante la secretaría del Tribunal Constitucional el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

³ Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La acción descrita fue comunicada por el Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de diciembre del año dos mil veintidós (2022), a las siguientes partes envueltas: (i) al Ministerio de Trabajo, mediante el Oficio núm. PTC-AI-110-2022; y (ii) a la Procuraduría General de la República, mediante el Oficio núm. PTC-AI-111-2022.

3. Infracciones constitucionales alegadas

El accionante solicita a este Tribunal, la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022), alegando que, por causa de la norma impugnada, se han vulnerado los derechos y garantías de rango constitucional que le pertenecen al pueblo dominicano, particularmente, a quienes sostienen una relación contractual con un trabajador doméstico. En este sentido, estima que se han transgredido los artículos 4, 6, 26.1, 26.2 y 62.7 de la Constitución de la República, que consignan lo siguiente:

Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 26.- Relaciones internacionales y derecho internacional. La República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia: 1) Reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado; 2) Las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial;

Artículo 62.- Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia: [...] 7) La ley dispondrá, según lo requiera el interés general, las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los salarios mínimos y sus formas de pago, la participación de los nacionales en todo trabajo, la participación de las y los trabajadores en los beneficios de la empresa y, en general, todas las medidas mínimas que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, incluyendo regulaciones especiales para el trabajo informal, a domicilio y cualquier otra modalidad del trabajo humano. El Estado facilitará los medios a su alcance para que las y los trabajadores puedan adquirir los útiles e instrumentos indispensables a su labor.

4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante en inconstitucionalidad

El accionante, Lic. Luis Vilchez Bournigal a partir de la página 2 del escrito introductorio de la acción, expone el fundamento jurídico constitucional de la acción, en la forma que se transcribe, textualmente, a continuación:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La resolución dictada por el CONSEJO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, modifica varias disposiciones de la Ley 87-01, entre las que se encuentra la naturaleza del régimen subsidiado contributivo, régimen que la resolución 551-08 señala como el indicado para la inclusión de los trabajadores domésticos al Sistema Dominicano de Seguridad Social, sin embargo, esto resulta contrario a las atribuciones del Consejo Nacional de la Seguridad Social, pues dichas resoluciones no pueden modificar o alterar disposiciones de leyes especiales como resulta ser nuestra Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, ni tampoco puede modificar disposiciones del Código de Trabajo Dominicano. Estas modificaciones realizadas violan la separación de los Poderes del Estado, consagrado en los artículos 4 y 6 de nuestra Constitución, así como el Código de Trabajo en su Art. 62, numeral 7, que rezan de la manera siguiente:

Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

Artículo 62, numeral 7.- La ley dispondrá, según lo requiera el interés general, las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

salarios mínimos y sus formas de pago, la participación de los nacionales en todo trabajo, la participación de las y los trabajadores en los beneficios de la empresa y, en general, todas las medidas mínimas que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, incluyendo regulaciones especiales para el trabajo informal, a domicilio y cualquier otra modalidad del trabajo humano.

Es decir, a través de esta resolución el Consejo Nacional de la Seguridad Social se apoderó de una atribución que no le corresponde, en razón de que el Art. 7, literal c) de la Ley 87-01 dispone que el régimen contributivo subsidiado: quedarán protegidos los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador. Por ende, no podía el Consejo Nacional de la Seguridad Social modificar una ley especial a través de una resolución o normativa de carácter inferior a la Ley 87-01, al establecer en su Art. 3 un aporte a cargo del empleador del trabajador doméstico de RD\$571.50, poniendo una obligación que es inexistente en la Ley 87-01 en perjuicio de quien utilice lo servicios de un trabajador doméstico. Se trata de una atribución que no le corresponde al Consejo Nacional de la Seguridad Social y que no ha sido conferida ni por nuestra Carta Magna, ni por ley alguna, razón por la cual deberá declararse NULA por ser un acto que subvierte el orden constitucional.

Asimismo, esta resolución del Consejo Nacional de la Seguridad Social ha querido desconocer que el Ministerio de Trabajo tampoco tiene esta facultad de acuerdo al Art. 421 del Código de Trabajo, que dispone:

El secretario de Estado de Trabajo usará de las prerrogativas de su autoridad, dictando las providencias que considere procedentes para la mejor aplicación de las leyes y reglamentos, y manteniendo la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vigilancia necesaria para que los empleados de su dependencia cumplan las obligaciones que les corresponden. Como puede observarse, esta disposición del Código de Trabajo no le da facultad al ministro de Trabajo para dictar una resolución que modifique una ley superior como es el caso del Código de Trabajo, solo le da facultad para establecer normas que colaboren en la aplicación de las disposiciones contenidas en el Código de Trabajo, no para modificar el mismo. Por ende, no puede establecerse a través de una resolución una disposición que modifique lo que establece el Código de Trabajo en relación al servicio o trabajo doméstico en sus artículos 258 al 265, como es el caso del salario de los trabajadores domésticos.

Resulta falso y contrario a la realidad de los hechos que la facultad para dictar este tipo de resoluciones le es otorgada por el Convenio 189 de la OIT, toda vez que el convenio anteriormente señalado únicamente se limita a establecer sugerencias que deben tomar cada país relativas al trabajo doméstico, pero dejan a mano de cada país miembro el adoptar medidas que sirvan para ajustar estos puntos a sus normativas nacionales (ver Convenio OIT 189, artículos 3, 4, 6, 8, 10, 13, 14, 16, 17, 18). Ni la resolución 14-2022 del Ministerio de Trabajo, ni la resolución del Consejo Nacional de la Seguridad Social No. 551-08 de fecha 25 de agosto del 2022 cumplen por lo tanto con el Art. 26 de la Constitución, pues si bien la norma del convenio internacional ha sido ratificada por nuestro país en el ámbito interno, el mismo no ha cumplido con lo dispuesto por el mismo convenio 189 de la OIT; la aplicación de las consideraciones contenidas a través de su adecuación a la legislación nacional, lo que justifica la declaración de inconstitucionalidad de esta resolución; ya que es una atribución que corresponde únicamente al Poder Legislativo de acuerdo a nuestra propia Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Se trata del mismo Convenio de la OIT 189 que requiere que la forma en que debe ponerse en aplicación sus disposiciones es a través de la legislación de acuerdo a la práctica nacional; no siendo una práctica nacional que una resolución de menor jerarquía emitida por un funcionario que violenta sus propias atribuciones termine modificando una ley especial como es el caso del Código de Trabajo Dominicano. Toda modificación a las disposiciones del Código de Trabajo que han sido realizadas en su historia siempre han sido producto de una ley proveniente del Poder Legislativo, razón por la cual deberá ser declarado inconstitucional la resolución 14-2022 del ministro de Trabajo.

Esta resolución inconstitucional modifica ilegalmente las siguientes disposiciones del Código de Trabajo:

Art. 260 del Código de Trabajo, donde se establece que los alimentos y habitación que se le da a los empleados domésticos corresponde o equivale al 50% de su salario, como puede observarse en los Arts. 5 y 6 de la resolución impugnada, a pesar de que no está dentro de la potestad del ministro de Trabajo realizar este cambio.

Por igual viola o modifica las disposiciones siguientes de la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social:

**Establece una obligación que por ley no le ha sido conferida a quien utiliza los servicios de un trabajador doméstico, como es el caso de establecer en el art. 3 de la resolución 551-08 del Consejo Nacional de la Seguridad Social un aporte a cargo del empleador del trabajador doméstico de RD\$571.50; obligación que es inexistente en la Ley 87-01 en perjuicio de quien utilice los servicios de un trabajador doméstico.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**El Art. 7 de la Ley 87-01 establece los distintos regímenes existentes en la seguridad social, siendo uno de estos, el régimen contributivo subsidiado, donde el Art. 1 de la resolución 551-08 del CNSS dispone que deberán ser incluidos los trabajadores domésticos.*

Sin embargo, los Arts. 19, 20 y 76 de la Ley 8701 señala únicamente que el financiamiento de este régimen de la Seguridad Social Dominicana proviene de dos fuentes; una contribución del beneficiario, es decir, el trabajador doméstico y la otra fuente siendo el Estado Dominicano. Este mismo artículo señala la forma en que se determinará el monto de este subsidio, el cual no corresponde con el establecido en la resolución del Consejo Nacional de la Seguridad Social, como bien puede observarse en su Art. 3.

Esta resolución establece incluso prestaciones que no existen en la Ley 87-01 para los beneficiarios de los regímenes subsidiados y contributivos subsidiados, los cuales, de acuerdo a la misma Ley 87-01 se limitan, de acuerdo a su Art. 10: a) seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia y b) Seguro familiar de salud; pero que no incluyen los beneficios del régimen contributivo: a) seguro de riesgos laborales por accidente de trabajo y enfermedades profesionales. Por lo que se ha modificado una ley especial a través de una vía que resulta ser nula como lo es una resolución o norma de jerarquía inferior.

Se trata de una atribución que no le corresponde al Consejo Nacional de Seguridad Social, violando el Art. 22 de la Ley 87-01 que señala las funciones del Consejo Nacional de la Seguridad Social y que no le ha sido conferida ni por nuestra Carta Magna ni por alguna otra ley al CNSS, razón por la cual deberá declararse NULA por ser un acto que subvierte el orden constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La resolución 551-08 de esta manera pone a cargo del empleador de un trabajador doméstico la obligación de inscripción, retención y aporte a la Seguridad social a través del sistema contributivo subsidiado, a pesar de que el Art. 19 de la Ley 87-01 de Seguridad Social es claro al establecer que en el régimen contributivo subsidiado, los aportes son realizados únicamente por el trabajador y el estado, quedando en manos del trabajador la obligación de mantenerse cotizando y del Estado de hacer sus aportes o contribuciones correspondientes. Ante esta situación creada, la familia u empleador de trabajador doméstico debe observar de forma rigurosa esta imposición de manera mensual, como si fuera una empresa privada, a fin de no sufrir de las sanciones que nuestro Código de Trabajo establece en su Art. 720 y s., así como las que establece la misma Ley 87-01 por vía de sus Arts. 202, y s., que van desde sanciones penales a indemnizaciones en daños y perjuicios cuando se producen inobservancias a la ley de seguridad social.

Justamente la Ley 87-01 a través de su régimen contributivo subsidiario previó que una vez entrara en vigencia para beneficiar aquellos que están amparados en este régimen, sea destruida la armonía que debe prevalecer en una relación laboral que involucra a los hogares dominicanos. Por tal razón, el Consejo Nacional de la Seguridad Social no puede ahora pretender que su resolución no modifica la Ley 87-01, cuando su función real es la de extender la protección de la seguridad social a los sectores de la población y someter al Poder Ejecutivo la propuesta correspondiente para fines de aprobación dentro de plazos establecidos, pero en esta extensión de la protección de la seguridad social no se incluye al modificar un régimen, como es el régimen contributivo subsidiado establecido en la Ley 87-01 de Seguridad Social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esto deja claro que el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) ha incurrido en atribuirse funciones o poderes que no le corresponden, violentando con su actuación la Separación de los Poderes del Estado y las condiciones de los contratos de trabajo del hoy accionante con respecto a su empleado doméstico sin que lo mismo esté amparada en una disposición legal que le haya permitido hacerlo a través de una resolución o normativa de carácter inferior a una ley especial como es el caso de la Ley de Seguridad Social 87-01 y el mismo Código de Trabajo.

Las sugerencias de la OIT y sus resoluciones, como fue el caso de la reforma del Código de Trabajo de 1992, no tienen por significado copiar literalmente las recomendaciones, sino que deben ser adecuadas a la realidad económica, social y jurídica de cada país. Estas resoluciones no son soluciones a los problemas de desempleo, inflación y otras dificultades propias de la crisis internacional. La resolución confunde las labores propias del hogar o residencia particular que no involucran lucro con las labores que generalmente constituyen un negocio o explotación, como ocurre con aquellos trabajadores que prestan sus servicios al condominio o consorcio de copropietarios, etc., razones por las cuales la resolución viola el principio de razonabilidad y legalidad consagrado en los Arts. 69 y 74 de la Constitución, ya que las resoluciones del ministro de Trabajo o de cualquier órgano del Estado no pueden modificar una ley. (ver sentencia de fecha 10 de marzo de 1999, B.J. 1060, Pág. 711), razón por la cual deberá declararse la inconstitucionalidad de la resolución dictada por el Consejo Nacional de la Seguridad Social No.551-08.

Producto de lo anteriormente transcrito, la parte accionante concluye solicitando al tribunal lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: ORDENAR LA SUSPENSION PROVISIONAL de la resolución No. 551-08 del Consejo Nacional de la Seguridad Social impugnada mediante la acción directa de inconstitucionalidad, hasta que el Tribunal Constitucional resuelva acerca de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de la Ley No.137-11 del Tribunal Constitucional y de Procedimientos Constitucionales, en vista de que dicha resolución del Ministerio de Trabajo viola los principios de razonabilidad en la aplicación de la ley, de la seguridad jurídica y el Principio de Igualdad entre el empleador y el trabajador doméstico, lo que justifica la suspensión tras haberse comprobado las violaciones constitucionales promovidas por la parte accionante.

SEGUNDO: En cuanto a la forma, admitir como buena y válida la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la resolución No.551-08 del Consejo Nacional de la Seguridad Social en la que se establecen mecanismos para la inclusión de los trabajadores domésticos al Sistema Dominicano de la Seguridad Social, por haber sido interpuesta de conformidad con la Constitución y la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional.

*TERCERO: En cuanto al fondo, que por las razones ut supra expuestas A) que en virtud del Artículo 85. Facultades del Juez de la Ley 137-11, el Tribunal supla de oficio cualquier medio de derecho no invocado o planteado por los accionantes -en su favor-, B) **SE DECLARE inconstitucional, por ser contraria a la Constitución la resolución número 551-08 de fecha 25 de agosto del 2022 del Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) en sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7, en consecuencia se declare no conforme con los siguientes artículos de la Constitución por las razones ut supra expuestas: Art. 4, relativa a la Separación de los Poderes del Estado; Art.6. Supremacía de la Constitución, toda persona y los órganos que ejercieron potestades públicas están sujetas a la Constitución, norma, suprema y fundamento***



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del ordenamiento jurídico del Estado, son nulos de Pleno Derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrario a la Constitución, Artículo 26, numerales 1 y 2., Art. 62 de la Constitución, Derecho al trabajo, numeral 7; así como no conforme al mismo Convenio 189 de la OIT, en sus arts. 1, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 13, 14, 16, 17, 18, ni a las disposiciones de los Arts. 258 al 265 del Código de Trabajo, así como tampoco conforme a los arts. 7, 10, 19, 20, 22 y 76 de la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de la Seguridad Social, en consecuencia, en virtud del Art. 73 de la misma Constitución, la resolución No.14-2022 del Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) deberá declararse NULA por ser un acto que subvierte el orden constitucional. (Sic).

PARRAFO I: Declarar inconstitucional e inaplicable la Resolución 551-08 del Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) en sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 por ser violatorios a la Ley 16-92, art. 258-265, al mismo Convenio 189 de la OIT en sus art. 1, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 13, 14, 16, 17, 18 y a la Ley 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social en sus art. 7, 10, 19, 20, 22 y 76.

PARRAFO 2: Se ordene contra el Ministerio de Trabajo o quien haga sus veces, cumplir con la sentencia a intervenir, y subsecuentemente respetar el contenido esencial de los derechos fundamentales ut supra indicados ante cualquier decisión futura de la administración, relativa a la labor doméstica en inobservancia con la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social y establece las funciones del Consejo Nacional de la Seguridad Social.

CUARTO: Ordenar conjunta y solidariamente a la Procuraduría General de la República, para que de conformidad y dentro de las atribuciones que la Constitución le confiere, garantice, cree mecanismos para la efectividad de la ejecución y vigilancia del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplimiento de la sentencia a intervenir en favor de todos los sujetos de derechos, en todo el territorio nacional.

QUINTO: ORDENAR que la decisión a intervenir sea comunicada, por Secretaría al Procurador General de la República, al Congreso Nacional y a los accionantes para los fines que corresponda.

5. Opinión del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)

El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) solicita que se declare inadmisible o –en su defecto– se rechace la acción, argumentando lo siguiente:

*POR CUANTO: A que el Tribunal Constitucional ha establecido a través de sus decisiones, precedentes que han marcado un criterio sobre la admisibilidad de las acciones interpuestas por ante el mismo, quedando así, cuatro elementos sine qua non para poder considerarse o no la admisibilidad de las acciones directas de inconstitucionalidad, los cuales son: **Claridad, Certeza, Especificidad y Pertinencia**; en sentido general, estos cuatro elementos argumentan que dichas acciones deben estar debidamente argumentadas y motivadas; los aspectos establecidos como vulneraciones deben ser vinculados expresamente a las disposiciones atacadas o las infracciones alegadas, lo cual no puede evidenciarse en el caso de marras; de igual modo, las supuestas alegaciones violentadas no fueron atribuidas argumentativamente a la norma supuestamente vulnerada. En este mismo orden de ideas, los argumentos expresados en la instancia deben establecer en qué sentido vulneran la Constitución, no hacer una simple mención de que existe una vulneración; y dichos argumentos deben hacer referencia a situaciones puramente individuales, el accionante no ha establecido en ninguna parte del cuerpo de su acción, cómo esta situación le afecta directamente, sin ni siquiera establecer un perjuicio en su contra.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*POR CUANTO: A que, respecto a lo planteado en el párrafo anterior el **Tribunal Constitucional** mediante **Sentencia TC/0567/19**, estableció lo siguiente:*

10.3. En este sentido, cabe recordar el criterio constante de este colegiado, compartiendo razonamientos comparados con otras sedes constitucionales de la región el cual establece que toda norma legal dimanada del Congreso Nacional, como representante del pueblo y, por ende, depositario de la soberanía popular, se encuentra revestida de una presunción de constitucionalidad hasta tanto la misma sea anulada o declarada inaplicable por el Tribunal Constitucional, en caso de un control concentrado, o por los tribunales judiciales, en caso de un control difuso de constitucionalidad. Mediante la acción directa de inconstitucionalidad, el accionante somete el acto o norma impugnada a un juicio abstracto de constitucionalidad, mediante formulaciones claras, certeras, específicas y pertinentes que sustenten las alegadas violaciones y transgresiones al texto constitucional.

10.4. De conformidad con el artículo 38 de la Ley núm. 137-11. Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el escrito mediante el cual se interponga la acción directa de inconstitucionalidad debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales alegadamente vulneradas. En ese tenor, la Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado el criterio expuesto a renglón seguido, que a su vez es compartido por el Pleno de este tribunal (...) el juicio de constitucionalidad de una norma requiere como condición irredimible la de determinar, mediante la exposición razonada y ponderada del concepto de la violación, si existe una oposición objetiva entre el contenido de la disposición enjuiciada y lo que dispone sobre ese particular la constitución política. Es como resultado de esa confrontación que el juez constitucional puede establecer si la norma



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acusada se somete o no al ordenamiento supra legal que se dice desconocido. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia no. C-353-98).

POR CUANTO: A que, como puede observarse en las argumentaciones establecidas en la Sentencia TC/0567/19, los mecanismos y limitaciones quedan claramente establecidos sobre la admisibilidad de las acciones, por lo que, en la especie, el presente caso deviene en inadmisibile. (...)

*POR CUANTO: A que, para el caso de marras, el CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS) en la búsqueda de dar cumplimiento a los principios legales establecidos en la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, específicamente los principios de **Universalidad**, que expresa: El SDSS deberá proteger a todos los dominicanos y a los residentes en el país, sin discriminación por razón de salud, sexo, condición social, política o económica; **Integralidad**, que establece que :Todas las personas, sin distinción, tendrán derecho a una protección suficiente que les garantice el disfrute de la vida y el ejercicio adecuado de sus facultades y de su capacidad productiva; **Gradualidad**, que dice que: La Seguridad Social se desarrolla en forma progresiva y constante con el objeto de amparar a toda la población, mediante la prestación de servicios de calidad, oportunos y satisfactorios; y **Equilibrio financiero**, el cual reza: Basado en la correspondencia entre las prestaciones garantizadas y el monto del financiamiento, a fin de asegurarla sostenibilidad del Sistema Dominicano de Seguridad Social, emitió la Resolución 551-08, d/f 25/8/2022, que tiene como finalidad la creación de un Plan Piloto, con el objetivo de ingresar al trabajador doméstico a la Seguridad Social, con beneficios más amplios de los puede ofrecer en la actualidad el Régimen Subsidiado por sí solo, por lo que se creó una metodología bajo un esquema al*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Régimen Contributivo- Subsidiado, con ciertas particularidades, debido a las características especiales del trabajo doméstico.

*POR CUANTO: A qué, la Resolución 551-08, persigue incluir a una población vulnerable, que por las particularidades que la identifican, no tiene un acceso idóneo a las coberturas que establece la Ley núm. 87-01, es por ello que considerando esta situación la Resolución crea un **Plan Piloto** hasta tanto se pueda poner en funcionamiento el Régimen Contributivo-Subsidiado para toda la población que califique para dichos fines.*

POR CUANTO: A que, para el Plan Piloto se consideró un aporte tripartito, uno por parte del empleador, otro a cargo del Estado, por unos montos de QUINIENTOS SETENTA Y UN PESOS DOMINICANOS CON CINCUENTA CENTAVOS (RD\$571.50), VEINTIOCHO PESOS DOMINICANOS CON CINCUENTA CENTAVOS (RD\$28.50), y DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS DOMINICANOS CON CUARENTA Y TRES CENTAVOS (RD\$259.43), respectivamente.

POR CUANTO: A qué, es importante resaltar que este aporte fue concebido bajo este esquema, debido a que, a diferencia de otros trabajadores por cuenta propia, los trabajadores domésticos sí cuentan, aunque bajo un carácter informal, de un empleador para el cual prestan servicios, cumplen un horario específico y están sujetos a una subordinación. Es por esta razón que, necesariamente, aunque bajo el esquema del Régimen Contributivo-Subsidiado, se estableció, para poder dar cumplimiento al Principio de Equilibrio Financiero del SDSS, un aporte a cargo del empleador.

POR CUANTO: A que, el CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS) es el órgano rector del Sistema Dominicano de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Seguridad Social, y que dentro de sus funciones está, la de crear políticas públicas en favor y provecho de los afiliados al Sistema, pudiendo actuar en el marco de la Constitución, de los Tratados Internacionales y la Ley núm. 87-01, buscando lograr la cobertura total de la población dominicana y de los extranjeros residentes en el país.

POR CUANTO: A que, el CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), como órgano colegiado, toma sus decisiones resolutivas con la socialización y consenso previo de los sectores de la sociedad que pueden verse afectados por las mismas, es importante mencionar que el mismo está conformado de manera tripartita, una que es la Representación del Sector Gubernamental, otra es la Representación del Sector Empleador y una última que es la Representación del Sector Trabajador, así como, otros sectores que se encuentran representados en el Consejo, por lo que, cada caso es trabajado de manera consensuada para que no afecte de manera negativa a ningún afiliado al SDSS y logre la inclusión progresiva de los dominicanos al sistema.

*POR CUANTO: A qué, la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad por parte del hoy accionante de la Resolución No. 551-08, al contrario de beneficiar a la población, devendría en un perjuicio, toda vez que restringiría y limitaría la entrada de los trabajadores domésticos, lo cual si diera como resultado la violación del artículo 60 de la Constitución el cual establece que: Derecho a la seguridad social. Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez, y el artículo 61 que expresa que: Derecho a la salud. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: (...) 2) El Estado garantizará, mediante legislaciones y **políticas públicas**, el ejercicio de los derechos*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

económicos y sociales de la población de menores ingresos y, en consecuencia, prestará su protección y asistencia a los grupos y sectores vulnerables; combatirá los vicios sociales con las medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y las organizaciones internacionales.

POR CUANTO: A que, el CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS) en aras de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 57 de la Constitución Dominicana que ordena la protección en seguridad social de las personas de la tercera edad, que, en este caso particular, muchos de los trabajadores domésticos, pertenecen a este renglón poblacional.

*POR CUANTO: A qué, la República Dominicana es consignataria del **Convenio 189, sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos**, 2011, de la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, en consonancia del artículo 26, numeral 5) el cual establece que: el Estado podrá suscribir tratados internacionales para promover el desarrollo común de las naciones, que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes, y para atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas para participar en procesos de integración, en este mismo orden de ideas, es menester recordar que los tratados o convenios internacionales cuentan con rango constitucional, en base a lo que establece nuestra Constitución, en su artículo 74.3, a saber: Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: (...) 3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado., por lo que, su cumplimiento es*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de orden público y es obligación del Estado establecer los mecanismos necesarios que sean establecidos en los convenios de los cuales la República Dominicana sea miembro.

POR CUANTO: A que, dicho Convenio establece en sus artículos 13 y 14, que los miembros del mismo, deben crear mecanismos que permitan el acceso a la seguridad social, de conformidad con la legislación vigente y las prácticas nacionales, para que los trabajadores domésticos, disfruten, en condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los demás trabajadores en general, es por esto que, considerando este punto, se ha concebido un mecanismo, para lograr la inclusión de los trabajadores domésticos en fiel cumplimiento de las directrices del Convenio 189 de la OIT.

POR CUANTO: A que, el párrafo 2do., de los artículos 13 y 14 del Convenio 189, establecen que los mecanismos deberán ser creados de manera progresiva y deberán contar con la consulta de los organismos que representan a los trabajadores y los empleadores, así como también, con la de los representantes de los trabajadores domésticos y representantes de los empleadores de los trabajadores domésticos, en ese sentido, la Resolución No. 551-08, d/f 25/8/2022, como se ha establecido en otro apartado de la presente instancia, fue el resultado de un consenso entre todos los sectores que están debidamente representados en el pleno del CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), dentro de los cuales estuvieron específicamente, un representante del Sector de los Discapacitados, Indigentes y Desempleados; y un representante del Sector de los Profesionales y Técnicos, lo que se puede verificar en la Resolución No. 544-03, d/f 02/06/2022, que creó la Comisión Especial para desarrollar los trabajos concernientes y relacionados al trabajo doméstico.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*POR CUANTO: A qué, la República Dominicana es signataria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto San José, el cual forma parte del bloque de constitucionalidad, de manera tal, que mediante sentencia de la Suprema Corte de Justicia No. 9, de fecha 24 de febrero del 1999, que establece que: Atendido, a que los citados artículos de la Constitución expresan respectivamente: (3, párrafo final). – **La República Dominicana reconoce y aplica las normas del Derecho Internacional General y americano en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado.***

POR CUANTO: A qué, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los Estados, que conforman el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tienen el compromiso: de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, tal y como lo prescribe el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Esto significa que: los gobiernos tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos, lo que a su vez exige en la mayoría de los casos un gasto público destinado a programas sociales, y, por tanto, exige además el uso efectivo de los recursos disponibles para garantizar un nivel de vida mínimo para todos.

POR CUANTO: A qué, es aquí donde se encuentra la base del principio de realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales, ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tienen una dimensión tanto individual como colectiva, por lo que su desarrollo progresivo se debe medir teniendo presentes los imperativos de la equidad social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

POR CUANTO: A que, como parte del Pacto Social, firmado el 18 de mayo del 2021, el Estado Dominicano ha creado una serie de mecanismos para posibilitar la inclusión de los diferentes sectores laborales del país, en pos de una mejora sustancial de los trabajadores para que se les garantice el Derecho a la Seguridad Social, en búsqueda de una vida digna y justa para los mismos, hasta tanto pueda lograrse una modificación integral de la Ley núm. 87-01, que crea el SDSS, debidamente consensuada con todos los actores involucrados.

POR CUANTO: A que, el Estado Dominicano, en la representación del CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), es el responsable inalienable de adoptar todas las previsiones y acciones que establece la Ley núm. 87-01 y sus normas complementarias, a fin de asegurar el cabal cumplimiento de sus objetivos sociales, en función de lo establecido en la Ley núm. 87-01, específicamente su artículo 106.

*POR CUANTO: A que, el artículo 174 de la Ley núm. 87-01, otorga la potestad al Estado Dominicano que es el garante final del adecuado funcionamiento del Seguro Familiar de Salud (SFS), así como, de su desarrollo, fortalecimiento, evaluación y readecuación periódicas y del reconocimiento del derecho de todos los afiliados. En tal sentido, tiene la **responsabilidad inalienable de adoptar todas las previsiones y acciones** que establece la presente ley y sus reglamentos a fin de asegurar el cabal cumplimiento de sus **objetivos sociales y de los principios de la seguridad social.***

POR CUANTO: A qué, es importante mencionar que las decisiones del CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS) históricamente han sido dadas en estricto respeto de lo que establece la Ley núm. 87-01 y muy especialmente, en base a lo que establece la Constitución Dominicana en sus artículos 57, 60 y 61, así como, los Tratados o Convenios Internacionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

POR CUANTO: A que, el CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS) posee las facultades necesarias y tiene la obligación de regular el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), a través de Reglamentos, Normativas y Resoluciones, que tenga como finalidad la inclusión de todos los dominicanos en el sistema, de manera tal que se beneficien de los mismos, en disposición a los lineamientos del artículo 6 del Reglamento Interno del CNSS, modificado mediante la Resolución del CNSS No. 295-01, d/f 21/06/2012 y promulgado mediante el Decreto del Poder Ejecutivo No. 400-12, de fecha 28/07/2012.

*POR CUANTO: A qué, los **trabajadores domésticos tienen Derecho a la Salud**, como un derecho fundamental e inalienable, en base a lo que establece la Constitución Dominicana en su artículo 61 y en condiciones favorables, al igual que los demás sectores, en función de lo que expresa la Ley 42-01, General de Salud, es por esto que, mediante la Resolución No. 551-08, d/f 25/8/2022, los mismos pueden tener acceso a este derecho en las mismas condiciones que los demás trabajadores dominicanos.*

POR CUANTO: A qué, la Resolución 551-08, d/f 25/8/2022, emitida por el CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), tiene por finalidad cumplir con los preceptos constitucionales y las obligaciones establecidas en los pactos internacionales, como para el caso lo es, el Convenio 189 de la OIT, los principios y lo dispuesto en la Ley 87-01 y sus modificaciones, así como, los reglamentos y normas que establecen los mecanismos bajo los cuales se pueden asegurar los derechos de los afiliados y asegurar de manera gradual, la inclusión de todos los trabajadores al SDSS, emitiendo una Resolución que pueda beneficiar al colectivo, de igual manera, se hace necesario tomar decisiones en tiempo prudente y respetando los derechos que le asisten a los diferentes sectores de tomar parte de dichas decisiones, todo esto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en consonancia con lo que dicta el artículo 9, párrafo III de la Ley núm. 107-13, que regula las relaciones de las personas con el Estado y el Procedimiento Administrativo.

POR CUANTO: A que, en consideración a la jerarquía normativa que poseen la Constitución Dominicana y el Convenio 189, por tratarse de un Convenio Internacional que cuenta con rango constitucional, el Estado Dominicano, en la persona del CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (CNSS) tiene la obligación de dar cumplimiento a los mismos y lograr la protección esencial de los trabajadores domésticos.

POR CUANTO: A que, en procura de cumplir con los principios establecidos en la Ley 107-13, específicamente, los Principios de Juridicidad, de Racionalidad, y de Igualdad de Trato, que expresan que: Principio de juridicidad: En cuya virtud toda la actuación administrativa se somete plenamente al ordenamiento jurídico del Estado; Principio de racionalidad: Que se extiende especialmente a la motivación y argumentación que debe servir de base a la entera actuación administrativa. La administración debe actuar siempre a través de buenas decisiones administrativas que valoren objetivamente todos los intereses en juego de acuerdo con la buena gobernanza y democrática; y Principio de igualdad de trato: Por el que las personas que se encuentren en la misma situación serán tratados de manera igual, garantizándose, con expresa motivación en los casos concretos, las razones que puedan aconsejar la diferencia de trato.

POR CUANTO: A que, procede rechazar la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad por las argumentaciones expuestas, en función de lo que establece la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que en el hipotético caso de ser declarada la inconstitucionalidad de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Resolución núm. 551-08, d/f 25/8/2022 quedarían perjudicados miles de trabajadores domésticos que pueden beneficiarse de las prestaciones que ofrece el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) en una medida ajustada a sus condiciones sociales.

En tal virtud, concluye de la manera siguiente:

DE LA MANERA PRINCIPAL:

PRIMERO: DECLARAR INADMISIBLE la presente ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD, por los motivos expuestos en la presente instancia.

SEGUNDO: DECLARAR el proceso libre de costas en razón de la materia.

SUBSIDIARIAMENTE Y EN EL HIPOTÉTICO CASO DE QUE SEAN RECHAZADAS LAS CONCLUSIONES PRINCIPALES:

PRIMERO: DECLARAR como bueno y válido en cuanto a la forma y el fondo el presente escrito por haber sido interpuesto en el plazo y en la forma establecida por la ley, y, en consecuencia, DECLARAR conforme a la Constitución la norma atacada, la Resolución No. 551-08, d/f 25/08/22, emitida por el CONSEJO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (CNSS).

SEGUNDO: En cuanto al fondo RECHAZAR en todas sus partes la ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD interpuesta por el LIC. LUIS VILCHEZ BOURNIGAL, en contra de la Resolución No. 551-08, d/f 25/08/22, emitida por el CONSEJO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (CNSS), por improcedente, mal fundada y carente de toda base legal.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: DECLARAR el proceso libre de costas

6. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República solicita que se declare inadmisibile la presente acción, argumentando lo siguiente:

Del contenido de la instancia introductoria de la presente acción, especialmente la exposición de los medios del recurso e identificación de las infracciones constitucionales alegadas, que fueron expuestas por los accionantes se puede advertir que el desarrollo argumentativo esencial gira en torno al contenido de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) en fecha 25 de agosto de 2022.

De igual forma hemos podido constatar que el accionante no ha sustentado, a través de supuestos argumentativos pertinentes y precisos, de qué manera infringen la Constitución de la República. La alegada violación constitucional no es específica, ni suficiente, ya que se limita a reparos genéricos, si un hilo conductor coherente que permita delimitar con precisión cuál es la alegada transgresión a los preceptos constitucionales señalados.

De conformidad con el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el escrito en que se interponga la acción directa en inconstitucionalidad debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

Al respecto, el Tribunal Constitucional mediante Sentencia TC/0062/12, del 29 de noviembre del 2012, se pronunció en el sentido



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siguiente: ...La presente acción de inconstitucionalidad comporta tres situaciones que impiden el examen de los alegatos a que ésta se contrae. En primer lugar, el accionante no le expresa al tribunal las razones por las cuales existe infracción constitucional en la ley sobre hidrocarburos, limitándose a señalar varios artículos de la Constitución sin subsumir los mismos al caso en cuestión. En ese tenor, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que: el juicio de constitucionalidad de una norma requiere como condición irredimible la de determinar, mediante la exposición razonada y ponderada del concepto de la violación, si existe una oposición objetiva entre el contenido de la disposición enjuiciada y lo que dispone sobre ese particular la constitución política. Es como resultado de esa confrontación que el juez constitucional puede establecer si la norma acusada se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido. (Corte Constitucional de Colombia Sentencia núm. C-353-98).

Acorde con lo anterior, queda establecido que todo escrito contentivo de acción directa de inconstitucionalidad, debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada. En ese sentido, es jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional que admite como requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama, señalando que, sin caer en formalismos técnicos, los cargos formulados por el demandante deben tener: 1. Claridad. Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos. 2. Certeza. La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada. 3. Especificidad. Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionada vulnera la Constitución de la República. 4. Pertinencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional y no legal o referida a situaciones puramente individuales.

Por consiguiente, la instancia contentiva de la presente acción directa de inconstitucionalidad no cumple con lo establecido en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, que requiere la exposición de fundamentos de forma clara y precisa, así como una correcta subsunción de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas de la resolución atacada.

En tal virtud, concluye de la manera siguiente:

CONCLUSIONES DE OPINIÓN

DECLARAR INADMISIBLE la presente acción directa de inconstitucionalidad de fecha 16 de diciembre del 2022, interpuesta por Luis Vilchez Bournigal, en contra de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) en fecha 25 de agosto de 2022, por carecer la misma de los requisitos de certeza, especificidad y pertinencia que requiere la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

7. Documentos depositados

En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad, figuran los siguientes documentos:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintidós (2022), contra la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) el veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Opinión del Consejo Nacional de Seguridad Social, depositada en el Tribunal Constitucional el veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).
3. Opinión de la Procuraduría General de la República, depositada en el Tribunal Constitucional el trece (13) de enero de dos mil veintitrés (2023).

8. Celebración de audiencia

El Tribunal Constitucional, facultado por el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, celebra una audiencia oral y pública para el conocimiento de las acciones directas en inconstitucionalidad, a los fines de que el accionante, la autoridad de la que emana la norma o el acto impugnado y el procurador general de la República, presenten sus conclusiones.

En la especie, la audiencia oral y pública fue celebrada el tres (3) de abril de dos mil veintitrés (2023) y comparecieron el accionante Lic. Luis Vílchez Bournigal, los representantes del Consejo Nacional de la Seguridad Social y del procurador general de la República, quienes presentaron sus conclusiones. El expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1,⁴ de la Constitución del año dos mil diez (2010), la cual fue

⁴Artículo 185. Atribuciones. *El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del*

Expediente núm. TC-01-2022-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reformada, nueva vez, siendo promulgada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015); así como los artículos 9⁵ y 36,⁶ de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

10. Legitimación activa o calidad del accionante

En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal expone las siguientes consideraciones:

10.1. La legitimación activa o calidad que deben exhibir las personas físicas o jurídicas para interponer una acción directa en inconstitucionalidad está establecida en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República y en el artículo 37⁷ de la referida Ley núm. 137-11, y los mismos les conceden dicha condición a aquellos que poseen un interés legítimo y jurídicamente protegido.

10.2. Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad por ante este tribunal, y a partir del más reciente precedente contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), la misma será considerada una presunción de que tienen calidad para accionar las personas físicas cuando se identifique que gozan de sus derechos de ciudadanía, de conformidad con los artículos 2, 6, 7, y 185.1 de la Constitución de la República. En cambio, cuando se trate de personas morales, la capacidad procesal para accionar en

presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;

⁵Artículo 9. Competencia. *El Tribunal Constitucional es competente para conocer de los casos previstos por el Artículo 185 de la Constitución y de los que esta ley le atribuye. Conocerá de las cuestiones incidentales que surjan ante él y dirimirá las dificultades relativas a la ejecución de sus decisiones.*

⁶Artículo 36. Objeto del Control Concentrado. *La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.*

⁷Artículo 37. Calidad para Accionar. *La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

Expediente núm. TC-01-2022-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucional deriva de que se encuentren regularmente registradas conforme a la ley, y ostenten personalidad jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, además de que prueben tener una relación entre el objeto que persigue, o bien un derecho del que sea titular y la aplicación de la norma impugnada.

10.3. Sobre la base del precedente establecido por dicha decisión, este Tribunal es de criterio, que, en cuanto al accionante, señor Luis Vílchez Bournigal, tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en razón de que ostenta la nacionalidad dominicana. Igualmente, consideramos que dicho señor se encuentra en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, ya que en el expediente no consta ningún documento que permita inferir lo contrario.

11. Sobre la solicitud de inadmisibilidad

11.1. Antes de conocer las consideraciones de fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad, es de rigor que este Tribunal Constitucional se refiera a los medios de inadmisión planteados en contra de esta, de la cual se alegan los siguientes medios:

11.2. El primer medio de inadmisión, el cual fue planteado por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), este argumenta lo siguiente:

*POR CUANTO: A que el Tribunal Constitucional ha establecido a través de sus decisiones, precedentes que han marcado un criterio sobre la admisibilidad de las acciones interpuestas por ante el mismo, quedando así, cuatro elementos sine qua non para poder considerarse o no la admisibilidad de las acciones directas de inconstitucionalidad, los cuales son: **Claridad, Certeza, Especificidad y Pertinencia;** en sentido general, estos cuatro elementos argumentan que dichas acciones deben estar debidamente argumentadas y motivadas; los*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aspectos establecidos como vulneraciones deben ser vinculados expresamente a las disposiciones atacadas o las infracciones alegadas, lo cual no puede evidenciarse en el caso de marras; de igual modo, las supuestas alegaciones violentadas no fueron atribuidas argumentativamente a la norma supuestamente vulnerada. En este mismo orden de ideas, los argumentos expresados en la instancia deben establecer en qué sentido vulneran la Constitución, no hacer una simple mención de que existe una vulneración; y dichos argumentos deben hacer referencia a situaciones puramente individuales, el accionante no ha establecido en ninguna parte del cuerpo de su acción, cómo esta situación le afecta directamente, sin ni siquiera establecer un perjuicio en su contra.

*POR CUANTO: A que, respecto a lo planteado en el párrafo anterior el **Tribunal Constitucional** mediante **Sentencia TC/0567/19**, estableció lo siguiente:*

10.3. En este sentido, cabe recordar el criterio constante de este colegiado, compartiendo razonamientos comparados con otras sedes constitucionales de la región el cual establece que toda norma legal dimanada del Congreso Nacional, como representante del pueblo y, por ende, depositario de la soberanía popular, se encuentra revestida de una presunción de constitucionalidad hasta tanto la misma sea anulada o declarada inaplicable por el Tribunal Constitucional, en caso de un control concentrado, o por los tribunales judiciales, en caso de un control difuso de constitucionalidad. Mediante la acción directa de inconstitucionalidad, el accionante somete el acto o norma impugnada a un juicio abstracto de constitucionalidad, mediante formulaciones claras, certeras, específicas y pertinentes que sustenten las alegadas violaciones y transgresiones al texto constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.4. De conformidad con el artículo 38 de la Ley núm. 137-11. Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el escrito mediante el cual se interponga la acción directa de inconstitucionalidad debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales alegadamente vulneradas. En ese tenor, la Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado el criterio expuesto a renglón seguido, que a su vez es compartido por el Pleno de este tribunal (...) el juicio de constitucionalidad de una norma requiere como condición irredimible la de determinar, mediante la exposición razonada y ponderada del concepto de la violación, si existe una oposición objetiva entre el contenido de la disposición enjuiciada y lo que dispone sobre ese particular la constitución política. Es como resultado de esa confrontación que el juez constitucional puede establecer si la norma acusada se somete o no al ordenamiento supra legal que se dice desconocido. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia no. C-353-98).

POR CUANTO: A que, como puede observarse en las argumentaciones establecidas en la Sentencia TC/0567/19, los mecanismos y limitaciones quedan claramente establecidos sobre la admisibilidad de las acciones, por lo que, en la especie, el presente caso deviene en inadmisibile. (...)

11.3. De igual forma, la Procuraduría General de la República señala que el acto introductorio debe declararse inadmisibile indicando lo siguiente:

Del contenido de la instancia introductoria de la presente acción, especialmente la exposición de los medios del recurso e identificación de las infracciones constitucionales alegadas, que fueron expuestas por los accionantes se puede advertir que el desarrollo argumentativo esencial gira en torno al contenido de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) en fecha 25 de agosto de 2022.

De igual forma hemos podido constatar que el accionante no ha sustentado, a través de supuestos argumentativos pertinentes y precisos, de qué manera infringen la Constitución de la República. La alegada violación constitucional no es específica, ni suficiente, ya que se limita a reparos genéricos, si un hilo conductor coherente que permita delimitar con precisión cuál es la alegada transgresión a los preceptos constitucionales señalados.

Por consiguiente, la instancia contentiva de la presente acción directa de inconstitucionalidad no cumple con lo establecido en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, que requiere la exposición de fundamentos de forma clara y precisa, así como una correcta subsunción de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas de la resolución atacada.

11.4. En lo relativo a los requisitos *sine qua non* de: Claridad, Certeza, Especificidad y Pertinencia que debe cumplir una acción directa de inconstitucionalidad para ser admisible, esta sede constitucional ha planteado en su Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), lo siguiente:

9.2. La acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductorio suscrito por la parte accionante. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada admite como requisito de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama: La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos...los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios, ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia) (Ver: Sent. C-987/05, de fecha veintiséis (26) de septiembre de dos mil cinco (2005), de la Corte Constitucional de Colombia).

9.3. Es decir, que todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada. En tal virtud, la infracción constitucional debe tener:

Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos; □ Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada;

Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República;



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pertinencia: Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.

11.5. En cuanto a la argumentación del acto introductivo, este colegiado ha comprobado que sí se satisfacen las condiciones descritas anteriormente, en la medida en que el accionante detalla – en términos claros y precisos – los argumentos en que basa la alegada infracción constitucional sobre la norma infraconstitucional objetada, la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS).

12. Sobre la acción de inconstitucionalidad

En cuanto a la violación a los principios de potestad reglamentaria, jerarquía normativa y separación de poderes

12.1. En lo referente a la Resolución núm. 551-08, dictada por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), debemos reiterar que el conjunto de sus disposiciones procura la instauración de un Plan Piloto que establece los mecanismos necesarios para la inclusión de los trabajadores y trabajadoras domésticas al SDSS, bajo el Régimen Contributivo Subsidiado, financiado bajo un esquema de un aporte fijo, con cargo al empleador, al trabajador y al Estado.

12.2. Al respecto de tal situación, este órgano de justicia constitucional especializada debe señalar que de la aplicación de lo establecido en los artículos 22.b y 22.n de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, es constable la situación de que la potestad reglamentaria integradora del ordenamiento jurídico en esa materia está condicionada al sometimiento del Presidente de la República Dominicana, teniendo el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), la atribución de presentarle propuestas o anteproyectos reglamentarios para su aprobación y promulgación.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.3. En efecto, los artículos 22.b y 22.n de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social prescriben que:

Art. 22. – Funciones del Consejo Nacional de Seguridad Social

El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) tendrá a su cargo la dirección y conducción del SDSS y como tal, es el responsable de establecer las políticas, regular el funcionamiento del sistema y de sus instituciones, garantizar la extensión de cobertura, defender a los beneficiarios, así como de velar por el desarrollo institucional, la integralidad de sus programas y el equilibrio financiero del SDSS. En tal sentido, tendrá las siguientes funciones:

(...) b) Disponer, de acuerdo a la presente ley, los estudios necesarios para extender la protección de la seguridad social a los sectores de la población y someter al Poder Ejecutivo la propuesta correspondiente para fines de aprobación, dentro de los plazos establecidos; (...)

n) Conocer y/o revisar los reglamentos dispuestos por la presente ley y someterlos a la aprobación del Poder Ejecutivo. (...)

12.4. En ese orden, debemos precisar que, en virtud de lo establecido en las disposiciones legales precedentemente citadas, es ostensible la situación de que la facultad reglamentaria de carácter normativo es de orden residual y subsidiaria, por cuanto la misma queda subordinada a la normativa que al respecto sea aprobada por el presidente de la República, en el ejercicio de la potestad reglamentaria que le ha conferido el legislador de forma expresa en esas normas.

12.5. En lo concerniente a la competencia residual y subordinada que tiene el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), para emitir disposiciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reglamentarias, la Corte Constitucional de Colombia ha prescrito, en su Sentencia núm. C-1005/08, que:

La tarea de los Ministerios consiste en desarrollar funciones previamente determinadas en la Legislación y en el Reglamento por lo que en relación con la posibilidad de regulación que les asiste, su competencia es de orden residual y sus atribuciones de regulación ostentan un carácter subordinado a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, así como atañen únicamente al ámbito de su respectiva especialidad. A la luz de la jurisprudencia constitucional no resulta inconstitucional que una ley le confiera de manera directa a los/las ministros (as) del despacho atribuciones para expedir regulaciones de carácter general sobre las materias contenidas en la legislación, cuando estas tengan un carácter técnico u operativo, dentro de la órbita competencial del respectivo Ministerio, por cuanto, en ese caso, la facultad de regulación tiene el carácter de residual y subordinada respecto de aquella que le corresponde al Presidente de la Republica en ejercicio de la potestad reglamentaria.

12.6. Así las cosas, al contener la Resolución núm. 551-08, disposiciones normativas que tienen por objeto insertarse e integrar el ordenamiento jurídico para la ejecución del Plan Piloto que establece los mecanismos necesarios para la inclusión de los trabajadores y trabajadoras domésticas al SDSS, bajo el Régimen Contributivo Subsidiado, financiado bajo un esquema de un aporte fijo, con cargo al empleador, al trabajador y al Estado, sin contar con la debida habilitación legislativa expresa, por cuanto el referido plan debió contar con la aprobación del Poder Ejecutivo conforme lo prescrito en los artículos 22.b y 22.n de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, de ahí que el referido acto ha sido dictado en violación al ejercicio de su potestad reglamentaria, trayendo consigo una violación a los principios de legalidad, subordinación reglamentaria, y seguridad jurídica dispuestos, respectivamente, en los artículos 40.15, 128.1.b y 138.2 de la Constitución, al



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

igual que a lo dispuesto por el principio IV y los artículos 258 al 265 de la Ley núm. 16-92 sobre el Código de Trabajo de República Dominicana, que establece un régimen especial para el trabajo doméstico.⁸

12.7. Por otra parte, debemos puntualizar que el principio de seguridad jurídica en lo concerniente a la subordinación que deben tener los reglamentos en relación a la Ley de donde dimana, se ve violentado por la norma impugnada en inconstitucionalidad, en razón de que el contenido de la Resolución núm. 551-08 contraviene lo dispuesto en la Ley núm. 87-01 en sus artículos 7.c, 19 y 76, en lo que respecta a la fuente de financiamiento aplicable al régimen contributivo subsidiado, ya que esas disposiciones infraconstitucionales disponen que los ingresos económicos provienen de los aportes de los trabajadores y un subsidio estatal, mientras que el acto administrativo impugnado en control concentrado señala en sus artículos primero y tercero que la fuente de financiamiento provendrá de unos aportes fijos a cargo del empleador, el trabajador y el Estado; modificando en ese sentido, por medio de una resolución el contenido de una ley, respecto a la conceptualización y conformación del régimen contributivo subsidiado.

12.8. En efecto, los artículos 7.c, 19 y 76 de la Ley núm. 87-01, expresan lo siguiente:

8.Artículo 258.- Trabajadores domésticos son los que se dedican de modo exclusivo y en forma habitual y continúa a labores de cocina, aseo, asistencia y demás, propias de un hogar o de otro sitio de residencia o habitación particular, que no importen lucro o negocio para el empleador o sus parientes. No son domésticos los trabajadores al servicio del consorcio de propietarios de un condominio. Art. 259.- El contrato de trabajo de los domésticos se rige exclusivamente por las disposiciones de este Título; Artículo 260.- Salvo convenio en contrario, la retribución de los domésticos comprende, además de los pagos en dinero, alojamiento y alimentos de calidad corriente. Los alimentos y habitación que se den al doméstico se estiman como equivalentes al cincuenta por ciento del salario que reciba en numerario. Art. 261.- El trabajo de los domésticos no se sujeta a ningún horario; pero éstos deben gozar, entre dos jornadas, de un reposo ininterrumpido de nueve horas por lo menos. Art. 262.- Los trabajadores domésticos disfrutan del descanso semanal establecido en el artículo 163. Art. 263.- (Modificado por la Ley No. 103-99 de fecha 6 de mayo del 1999). Los trabajadores domésticos tienen derecho a dos semanas de vacaciones remuneradas cada vez que cumplan un año de servicio, así como al salario previsto en el primer párrafo del artículo 219 del presente Código. Párrafo: El monto del salario navideño será igual a la suma de dinero pagada por el(la) empleador(a) en virtud del artículo 260 del presente Código. Art. 264.- (Modificado por la Ley No. 103-99 de fecha 6 de mayo del 1999). Todo(a) trabajador(a) doméstico(a) tiene derecho a que su empleador le conceda los permisos necesarios para asistir a una escuela, al médico o a un centro de salud, en caso de enfermedad, siempre y cuando sea compatible con su jornada de trabajo o en el(los) día(s) acordados(a) con su empleador. Art. 265.- Si el doméstico contrae una enfermedad por contagio directo de uno de los miembros de la familia a la cual presta servicios, tiene derecho a gozar de su salario íntegro hasta su completo restablecimiento.

Expediente núm. TC-01-2022-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Art. 7.- Regímenes de financiamiento del SDSS

El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) estará integrado por los siguientes regímenes de financiamiento:

*(...) c) Un Régimen Contributivo Subsidiado, que protegerá a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, **con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador;***

Art. 19.- Financiamiento de los regímenes Subsidiado y Contributivo Subsidiado

*El Régimen Subsidiado se financiará con las aportaciones del Estado Dominicano, de acuerdo al artículo 8 de la Constitución de la República. **Las aportaciones al Régimen Contributivo Subsidiado provendrán de dos fuentes.** Una contribución de los beneficiarios y un subsidio que aportará el Estado Dominicano para suplir la falta de un empleador formal. El monto de este subsidio será en proporción inversa a los ingresos reales de cada categoría de trabajador por cuenta propia. Las aportaciones de los trabajadores independientes se calcularán en base a un múltiplo del salario mínimo nacional.*

Art. 76.- Financiamiento del Régimen Contributivo Subsidiado

Los recursos para financiar las pensiones solidarias provendrán de las fuentes indicadas en el artículo 20 y serán consignados anualmente en la ley de Gastos Públicos. Los fondos de pensiones de los regímenes Contributivo-Subsidiado y Subsidiado serán administrados por una AFP pública.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.9. En este punto destacamos que producto de que en los artículos 7.c, y 19 de la Ley núm. 87-01, se provee un aporte subsidiado por el Estado, en el artículo 76 de la referida normativa legislativa, se prescribió que las pensiones otorgadas a través del régimen Contributivo-Subsidiado y Subsidiado, serán administrados por una AFP pública, ya que esos aportes económicos son realizados con cargo al presupuesto nacional.

12.10. De su lado, los artículos primero y tercero de la Resolución núm. 551-08, disponen lo siguiente:

(...) PRIMERO: Se APRUEBA la creación del presente Plan Piloto que establece los mecanismos necesarios para la inclusión de los trabajadores domésticos al SDSS, bajo el Régimen Contributivo Subsidiado, financiado bajo un esquema de un aporte fijo, con cargo al empleador, al trabajador y al Estado. (...)

TERCERO: Aporte fijo. Se establece un aporte fijo mensual, independientemente del salario que devengue el trabajador doméstico, de ochocientos cincuenta y nueve pesos dominicanos con cuarenta y tres centavos (RD\$859.43) para financiar las prestaciones de la seguridad social descritas en el artículo Quinto de la presente resolución. Este monto será aportado de la siguiente manera: quinientos setenta y un pesos dominicanos con cincuenta centavos (RD\$571.50) a cargo del empleador; veintiocho pesos dominicanos con cincuenta centavos (RD\$28.50) a cargo del trabajador; doscientos cincuenta y nueve pesos dominicanos con cuarenta y tres centavos (RD\$259.43) a cargo del Estado.

PÁRRAFO I. El aporte del Estado corresponderá al per cápita del Seguro Familiar de Salud del Régimen Subsidiado vigente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PÁRRAFO II. En los casos en donde el trabajador tenga más de un empleo, se pagará el aporte fijo por cada uno de los empleadores.

PÁRRAFO III. El aporte fijo se revisará al momento de que se aumente la cápita del Régimen Subsidiado del SFS y del FONAMAT.

12.11. Conforme lo prescrito en los artículos primero y tercero de la Resolución núm. 551-08, confrontado con los artículos 7.c, 19 y 76 de la Ley núm. 87-01, precisamos que la referida Resolución modifica la estructura de financiamiento que ha sido fijada por el legislador para el régimen contributivo subsidiado, en la medida que en ese acto administrativo se incluye en la estructura a un empleador, cuando la norma infraconstitucional que crea el referido régimen prescribe que en la misma solo interactúen el trabajador y el Estado realizando un aporte de carácter subsidiado.

12.12. Por tanto, con la inclusión de una tercera figura -el empleador- dentro del Régimen Contributivo Subsidiado, en provecho de los y las trabajadoras domésticas, se constata que con esta acción, se realiza una importante modificación a dicho régimen instaurado dentro de la Ley núm. 87-01 de Seguridad Social, lo cual deja evidenciado una notable invasión de los campos que el constituyente ha establecido como reserva de ley, y que supera las atribuciones conferidas al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).

12.13. Debemos indicar que las resoluciones se encuentran subordinadas a la ley, por lo que las facultades del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), como emisor de resoluciones que impactan y regulan el Sistema Dominicano de Seguridad Social contemplado bajo la Ley núm. 87-01, de Seguridad Social, están bajo la normativa legal instaurada, esto quiere decir, que sus atribuciones están limitadas a emitir disposiciones residuales o subordinadas a las leyes emitidas por el legislador concernientes al campo de la seguridad social sin crear modificaciones no previstas dentro del ordenamiento jurídico.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.14. Al hilo de lo anterior, este colegiado resalta el hecho de que las regulaciones establecidas mediante la resolución impugnada, modifican aspectos nodales implementados por el legislador, en lo que respecta a la nomenclatura encargada de aportar las deducciones correspondientes dentro del Régimen Contributivo Subsidiado, que son el propio trabajador y el Estado, cuando la Ley núm. 87-01, establece en su artículo 7.c, que los aportes económicos en los que se sustenta el referido régimen recaen sobre el trabajador y el Estado, sin mencionar una tercera figura, la cual es desconocida dentro de ese régimen de aportes pecuniarios, tal y como ya habíamos señalado anteriormente.

12.15. En lo atinente a la subordinación que debe existir entre la ley y el reglamento, este Tribunal ha señalado en su Sentencia TC/0032/12 que:

7.3 Esta subordinación del reglamento a la ley se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en ella. Por tanto, el reglamento no puede exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta (...).

7.6 La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella en cuanto no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de aplicación. A excepción del poder reglamentario autónomo, no puede expedirse un reglamento sin que se refiera a una ley, y se funde precisamente en ella



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para proveer en forma general y abstracta en lo necesario a la aplicación de dicha ley a los casos concretos que surjan.

12.16. De igual forma, este Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0205/20, del catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020), dispone que todo acto que emane de autoridad usurpada será considerado nulo, al indicar lo siguiente:

12.2.6. El Tribunal recuerda que en virtud de lo establecido en el artículo 73 constitucional, son nulos de pleno de derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión o requisición de fuerza armada. Sin lugar a dudas, este artículo es consecuencia del principio de separación de los poderes del Estado, que busca someter la actuación de los mismos a los principios, normas y valores de la Constitución y las leyes, garantizando así la preservación del Estado de derecho frente a cualquier tentativa de lesionarlo o desconocerlo.

12.17. Este criterio ha sido refrendado en el Precedente TC/0402/23, del veintiocho (28) de junio de dos mil veintitrés (2023), que dispone lo siguiente:

o. En el estudio de la resolución impugnada, hemos podido verificar que esta regula aspectos como las jornadas de trabajo, las vacaciones, las formas de pago y de contrato, así como regulaciones especiales del trabajo de los domésticos; es decir, que no nos encontramos ante una resolución que mejore las providencias establecidas en la ley especial, sino ante verdaderas modificaciones al régimen instaurado en el título IV relativo al trabajo de los domésticos, artículos 258 hasta 265 del Código de Trabajo. En este sentido, la referida resolución invade los campos que el constituyente ha establecido con reserva de ley,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

atendiendo a lo establecido en el indicado artículo 62, numeral 7 de la Constitución.

p. En este punto, debemos indicar que los reglamentos y resoluciones se encuentran subordinados a la ley, es decir, que la facultad del ministro de Trabajo se encuentra subordinada a la normativa legal adoptada e instaurada por el legislador, tal y como lo indica de forma expresa el texto constitucional anteriormente citado, es decir, que la facultad que le asiste se limita a emitir disposiciones residuales y —como explicamos— subordinadas.

q. Igualmente, las regulaciones establecidas mediante la resolución modificaron aspectos neurálgicos de las estipulaciones que hizo el legislador, cuestión que no es posible hacer mediante este tipo de normas. En este sentido, este tribunal constitucional ha aseverado que:

(...) las normas reglamentarias, al no tener rango de ley, están afectadas por el principio de jerarquía normativa que las subordina, precisamente, a la ley, dado que el reglamento es secundario, subalterno, inferior y complementario de las leyes, por cuanto es un producto de la administración, a diferencia de la ley que se legitima en la voluntad popular.

s. En definitiva, lo que establece el tribunal en dicha decisión —y reafirmamos en la presente sentencia— es que una resolución no puede modificar los aspectos consagrados en la ley, máxime de una ley especial como lo es el Código de Trabajo. Esto así, porque todo reglamento o resolución debe limitar su alcance a lo que ordena el contenido de la ley; sin embargo, este no debe ni puede crear nuevas situaciones que no hayan sido previstas en los textos legales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

t. Cabe destacar que la violación al principio de legalidad o reserva de ley, así como a la correspondiente subordinación de los reglamentos a la ley conlleva —asimismo— una vulneración a la seguridad jurídica. Esto así, en razón de que el contenido del reglamento va en contra del contenido legalmente instaurado. Sobre este particular, este tribunal en la Sentencia TC/0601/18 expuso lo siguiente:

*12.9. Por otra parte, **debemos puntualizar que el principio de seguridad jurídica en lo concerniente a la subordinación que deben tener los reglamentos en relación con la ley de donde dimanen, se ve violentado por la norma impugnada en inconstitucionalidad, en razón de que su contenido va en contraposición del régimen regulatorio de las concesiones de explotación minera que ha sido establecido en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de mil novecientos setenta y uno (1971), y reglamentada por el presidente de la República mediante el Decreto núm. 207-98, emitido el tres (3) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998) para la aplicación de la Ley núm. 146.***

12.11. En lo atinente a la subordinación que debe existir entre la Ley y el reglamento, este tribunal ha señalado en su Sentencia TC/0032/12 que: 7.6 La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella en cuanto no debe contrariarla ni rebasar su ámbito de aplicación. A excepción del poder reglamentario autónomo, no puede expedirse un reglamento sin que se refiera a una ley, y se funde precisamente en ella para proveer en forma general y abstracta en lo necesario a la aplicación de dicha ley a los casos concretos que surjan.

12.12. Acorde con lo antes citado, se hace necesario aplicar los efectos vinculantes del tipo horizontal de los precedentes antes citado, por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuanto el mismo vincula también al Tribunal Constitucional, por lo que se procederá a declarar la inconstitucionalidad de la Resolución núm. R-MEM-REG-048-2017, que establece el régimen concesional de las explotaciones mineras en la República Dominicana, dictada por el Ministerio de Energía y Minas el trece (13) de octubre de dos mil diecisiete (2017), por vulnerar a los principios de legalidad, subordinación reglamentaria y seguridad jurídica dispuestos, respectivamente, en los artículos 40.15, 128.1.b y 138.2 de la Constitución.

u. Asimismo, en la Sentencia TC/0304/20, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020) este tribunal consideró inconstitucional la norma, al entender que la resolución cuestionada es inconstitucional, en la medida que viola el principio de seguridad jurídica, pues la garantía de estabilidad del sistema jurídico descansa en el respecto a las normas establecidas. La resolución cuestionada viola, igualmente, el principio de legalidad o de reserva de ley.

v. Lo anterior implica que la resolución objeto de inconstitucionalidad incurrió en una afrenta —como dijimos anteriormente— al principio de separación de poderes, al de legalidad y al de seguridad jurídico consagrados por nuestra Carta Magna, al usurpar las funciones del legislador.

12.18. Conforme lo antes señalado, destacamos que al darse una violación al principio de jerarquía que debe existir entre una ley y un reglamento administrativo que le sirve de fundamento, la Resolución núm. 551-08, por tener como efecto modificar lo dispuesto en la Ley núm. 87-01, en lo que respecta a la estructura de financiamiento fijada en esa norma infraconstitucional en lo referente al régimen Contributivo-Subsidiado, vulnera el principio de separación de poderes del Estado desarrollado en el artículo 4 de la Constitución, por cuanto en su contenido se procede a ejercer atribuciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales que son de la competencia del Congreso Nacional, en lo que se refiere a la transformación de lo prescrito en una norma de carácter legal que ha sido adoptada en el ordenamiento jurídico.

12.19. En relación con el principio de separación de poderes, este Tribunal Constitucional ha señalado en su Sentencia TC/0044/22, del once (11) de febrero de dos mil veintidós (2022), lo siguiente:

11.10.5. La preservación del principio de separación del poder viene acompañada de ciertas prohibiciones a los poderes públicos y órganos constitucionales en el desarrollo de sus facultades que emanan del esquema kelseniano sobre la división de funciones adoptado en nuestra Carta Política. Tales prohibiciones, conforme a la jurisprudencia constitucional mexicana —acogida por este colegiado en la Sentencia TC/0001/15, del veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015) — son:

[L]a no intromisión, la no dependencia, y la no subordinación de cualquiera de los órganos o poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no solo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; (...)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.10.6. La exigencia de un sistema de equilibrios y distribución del poder con impetuosas prohibiciones como las antedichas —en nuestro ordenamiento jurídico actual— supone un requisito insoslayable para la subsistencia de la libertad dentro del Estado social y democrático de derecho proclamado por el artículo 7 de la Constitución dominicana; toda vez que separando estas funciones básicas del Estado, con límites recíprocos y sin intromisiones innecesarias, es que puede concretizarse la garantía de las prerrogativas —derechos y libertades fundamentales— constitucionalmente reconocidas y conseguirse un palpable margen de restricción al poder para prevenir arbitrariedades e ilegalidades en su ejercicio.

11.10.7. Ahora bien, como ha señalado el Tribunal Constitucional del Perú, la separación del poder no es absoluta en tanto que los principios de colaboración y corrección funcional postulan por el desarrollo de las competencias de cada poder sin injerencias, pero complementándose para priorizar en su quehacer la supremacía jurídica de la Constitución. De ahí que nuestro homólogo peruano afirmase que el principio de separación de poderes no sólo resulta un parámetro del Estado destinado a distribuir atribuciones y competencias a cada poder que lo conforma, sino que, de acuerdo con su evolución, actualmente también implica la colaboración entre cada uno de ellos en búsqueda de un mejor y eficaz ejercicio de sus funciones.

12.20. Asimismo, destacamos que conforme lo prescrito en el artículo 14 del Convenio 189 de la OIT, la adopción de las medidas protectoras contenidas en el referido instrumento internacional en favor de las empleadas domésticas, deben ser formuladas conforme la legislación interna de cada país, por tanto, las medidas adoptadas mediante la Resolución núm. 551-08, han debido ser formuladas conforme a nuestro ordenamiento jurídico constitucional y la normativa legal que le sirve de sustento.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.21. En orden, precisamos que la aplicación del Convenio 189 de la OIT, se da a través de las disposiciones contenidas en la Ley núm. 87-01, en cuanto al acceso a los derechos asistenciales, -financiados a través del régimen contributivo subsidiario-, procurando dar un trato no menos favorable a las empleadas domésticas, respecto de los trabajadores profesionales, técnicos independientes o por cuenta propia, en la medida de que ese segmento de la población laboral reciba las garantías de percibir atenciones médicas, protección de los riesgos laborales y la obtención de los fondos que le deban ser reconocidos al momento de recibir su pensión.

12.22. Acorde con lo antes citado, se hace necesario aplicar los efectos vinculantes del tipo horizontal de los precedentes desarrollados en las Sentencias núms. TC/0032/12 y TC/0402/23, por cuanto los mismos vinculan también al Tribunal Constitucional, por lo que se procederá a declarar la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 551-08, que crea un Plan Piloto que establece los mecanismos necesarios para la inclusión de los trabajadores y trabajadoras domésticas al SDSS, bajo el Régimen Contributivo Subsidiado, financiado bajo un esquema de un aporte fijo, con cargo al empleador, al trabajador y al Estado, dictada por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), por vulnerar a los principios de legalidad, subordinación reglamentaria, y seguridad jurídica dispuestos, respectivamente, en los artículos 40.15, 128.1.b y 138.2 de la Constitución, al igual que a lo dispuesto por el principio IV y los artículos 258 al 265 de la Ley núm. 16-92, sobre el Código de Trabajo de República Dominicana, que establece un régimen especial para el trabajo doméstico, por desbordar sus facultades reglamentarias e instaurar una estructura de financiamiento contrario a lo prescrito en la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

12.23. Asimismo, precisamos que la declaratoria de inconstitucionalidad a la Resolución núm. 551-08, no afectará los derechos adquiridos de aquellos trabajadores y trabajadoras domésticas que a la fecha de publicación de la presente decisión, hayan sido incorporados al Sistema Dominicano de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Seguridad Social (SDSS), de ahí que se mantendrá en vigencia, conforme a las disposiciones legales establecidas en la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, sus derechos asistenciales de atenciones médicas, protección de los riesgos laborales y la obtención de los fondos que le deban ser reconocidos al momento de recibir su pensión.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; y Justo Pedro Castellanos Khoury y el voto disidente del magistrado Miguel Valera Montero. Consta en acta el voto disidente del magistrado Domingo Gil, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

Por las razones de hecho y de derecho anteriormente expuestas, el Tribunal Constitucional

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vílchez Bournigal, contra la Resolución núm. 551-08, que persigue la inclusión de las trabajadoras y trabajadores domésticos por cuenta propia a su integración al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), en cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).

SEGUNDO: ACOGER la acción de inconstitucionalidad anteriormente descrita y, en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Resolución núm. 551-08, que persigue la inclusión de las trabajadoras y trabajadores domésticos por cuenta propia a su integración al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), en cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) el veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022), por los motivos expuestos.

TERCERO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por secretaría, a la parte accionante, señor Luis Vilchez Bournigal; así como al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) y a la Procuraduría General de la República.

SEXTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30⁹ de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), (en lo adelante, Ley 137-11) y respetando la opinión de los honorables jueces que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto salvado, mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues, aun cuando comparto la solución provista, difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El dieciséis (16) de diciembre del año dos mil veintidós (2022), el señor Luis Vilchez Bournigal interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) en fecha veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022), por presunta violación a los artículos 4, 6, 26.1, 26.2 y 69.7 de la Constitución dominicana.

2. Los honorables jueces que integran este Tribunal hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de acoger la acción directa de inconstitucionalidad antes descrita y declarar no conforme con la Constitución las referidas normas, por vulnerar los principios de separación de poderes, legalidad y seguridad jurídica consagrados en nuestra Carta Política.

⁹Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.

Expediente núm. TC-01-2022-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Si bien me identifico con el razonamiento mayoritario del presente fallo en tanto ha decretado la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 551-08, cuyas disposiciones violan los principios de legalidad, separación de poderes, subordinación reglamentaria, y seguridad jurídica dispuestos, respectivamente, en los artículos 40.15, 128.1.b y 138.2 de la Constitución, a mi juicio, con independencia de que la norma no haya sido dictada por el Congreso Nacional, esta Corporación debió dictar una sentencia interpretativa-exhortativa para que en uso de sus facultades constitucionales el Poder Legislativo adecúe y reforme la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social del nueve (9) de mayo de dos mil uno (2001), en los aspecto concernidos, para que en un plazo razonable disponga la incorporación de los trabajadores domésticos al sistema SDSS, bajo el Régimen Contributivo Subsidiado, financiado bajo un esquema de un aporte fijo, con cargo al empleador, al trabajador y al Estado, para que con ello se integre a las trabajadoras y trabajadores domésticos por cuenta propia al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), en cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) en fecha veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).

II. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTIÓN PLANTEADA, PROCEDÍA DICTAR UNA SENTENCIA INTERPRETATIVA EXHORTATIVA OTORGÁNDOLE UN PLAZO RAZONABLE AL PODER LEGISLATIVO PARA MODIFICAR LAS DISPOSICIONES CONCERNIDAS DE LA LEY 87-01 PARA QUE DISPOSNGA LA INCORPORACION DE LOS TRABAJADORES DOMESTICOS AL SISTEMA SDSS EN CUMPLIMIENTO DEL CONVENIDO 189 DE LA OIT.

4. Para exponer el alcance de nuestro salvamento de voto debemos referirnos, en primer término, a las sentencias interpretativas, y en segundo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lugar, a la tipología de sentencia que procedía dictar en el caso concreto dado los efectos de la inconstitucionalidad declarada.

5. La acción directa de inconstitucionalidad que ocupó la atención del Tribunal Constitucional está fundamentada en la violación de los principios y valores constitucionales de legalidad, separación de poderes, subordinación reglamentaria, y seguridad jurídica dispuestos.

6. En la parte dispositiva de la decisión que acoge la acción directa de inconstitucionalidad, este Colegiado decidió:

***“PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 551-08, que persigue la inclusión de las trabajadoras y trabajadores domésticos por cuenta propia a su integración al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), en cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) en fecha veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).*

***SEGUNDO: ACOGER** la acción de inconstitucionalidad anteriormente descrita y, en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución la Resolución núm. 551-08, que persigue la inclusión de las trabajadoras y trabajadores domésticos por cuenta propia a su integración al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), en cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) en fecha veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022), por los motivos expuestos.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011).

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señor Luis Vilchez Bournigal; así como al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) y a la Procuraduría General de la República.

SEXTO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.”

7. La Constitución dominicana establece en el artículo 185.1 que el Tribunal Constitucional es competente para conocer en única instancia de las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas.

8. Cuando la norma atacada es declarada conforme a la Constitución continúa regulando los aspectos para los cuales fue creada, por el contrario, si su contenido viola el mandato constitucional es expulsada del ordenamiento, produciendo cosa juzgada de conformidad con lo estipulado en los artículos 185 de la Constitución y 45¹⁰ de la Ley 137-11.

9. Tomando en consideración los efectos que derivan de la presente decisión, si bien es saludable que los efectos de la Resolución núm. 551-08 no comparto

¹⁰Artículo 45. Acogimiento de la Acción. Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Esa eliminación regirá a partir de la publicación de la sentencia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en su integralidad el alcance de la solución adoptada, ya que la jurisprudencia¹¹ de este Colegiado y otras cortes constitucionales¹² han demostrado la importancia de dictar –en supuestos como este –una sentencia interpretativa-exhortativa al Congreso Nacional para que legisle sobre la materia objeto de anulación y al mismo tiempo reflexione sobre las consecuencias jurídicas de la decisión y la necesidad de modular sus efectos, cuando las circunstancias del caso así lo ameriten.

10. Desde hace muchos años los tribunales constitucionales vienen recurriendo a otros tipos de sentencias cuando analizan el cuestionamiento de constitucionalidad de las normas, que en cierta medida se diferencian de las tradicionales decisiones estimativas o de desestimación de la acción, es decir, que se limiten a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, con el correspondiente efecto de derogación o vigencia de la misma¹³. Se trata de las llamadas sentencias interpretativas las que, de acuerdo a la doctrina, pueden ser definidas como aquellas que:

“son el resultado del examen minucioso de todas las posibles normas que pueden desprenderse del precepto discutido, para determinar cuáles son legítimas desde una perspectiva constitucional y cuáles dejan de serlo. Basta que una sola de sus interpretaciones respete la primacía de la Constitución para que el precepto jurídico no sea inconstitucional”¹⁴.

¹¹ Ver, entre otras, las sentencias TC/0489/15, TC/0110/13 y TC/0447/21.

¹² Ver sentencias del Tribunal Constitucional español. STC 195/1998, STC 208/1999 y STC 13/2015.

¹³ EGUIRUREN PRAELI, FRANCISCO JOSÉ. *Las sentencias interpretativas o “manipulativas” y su utilización por el Tribunal Constitucional Peruano*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pág. 322. Apunta el autor que “a partir de la interpretación buscan encontrar formas de adecuación de las normas a la Constitución o de otorgarles un sentido normativo y de aplicación que las haga compatible con ésta, a fin de evitar la declaración de inconstitucionalidad, que implicaría su derogación. Cuando aquí se habla de interpretación estamos aludiendo al proceso de análisis y razonamiento jurídico destinado a esclarecer y determinar el contenido de un precepto o disposición constitucional, así como la compatibilidad con éste de una norma legislativa concreta. La interpretación viene así a “agregar” o “concretizar” un contenido normativo que no fluye explícita o expresamente del texto literal de una disposición constitucional, completando este contenido por la acción del intérprete”.

¹⁴ GUTIERREZ ZARZA, MARÍA DE LOS ÁNGELES. *Las sentencias interpretativas y aditivas del Tribunal Constitucional español*. Revista de Derecho Procesal. núm. 3, 1995, pp. 1.032 y 1.033.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. La doctrina sostiene que en materia de control de constitucionalidad de normas, la sentencia que podría denominarse “clásica” es la que acepta la postulación que impugna la constitucionalidad de un precepto (sentencia estimatoria) o la que rechaza el acuse de inconstitucionalidad (sentencia desestimatoria). El efecto de tal veredicto podrá tener resultados, según el sistema del caso, inter partes o erga omnes, en cuanto los sujetos afectados por el pronunciamiento jurisdiccional; y si acepta la proclamación de inconstitucionalidad, consecuencias *ex tunc o ex nunc* (retroactivas o no retroactivas), en razón de su proyección en el tiempo¹⁵.

12. Entre la modalidad de sentencias interpretativas podemos citar las sentencias exhortativas, también denominadas “apelativas” o de “aviso”¹⁶, de acuerdo con la doctrina constitucional, constituyen alternativas en casos de normas inconstitucionales encomendando al legislador la sanción de un nuevo texto acorde con la Constitución, fijando o no un plazo preciso para llevar a cabo esa labor¹⁷.

13. El fundamento de esta tipología de sentencia es el respecto que en ella se expresa al principio de separación o división de poderes, en la medida en que no se invade ni se asume las competencias legislativas del Parlamento, y a menudo, de modo directo o indirecto, da pautas sobre el contenido del nuevo precepto normativo, con lo que también se economizan futuras posibles declaraciones de inconstitucionalidad, si las directrices son satisfechas.

14. Sigue señalando la doctrina, en relación a las sentencias exhortativas:

¹⁵SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. *Las sentencias constitucionales exhortativas*. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, volumen 4, núm. 2, 2006, pp. 189-192.

¹⁶RIVERA SANTIVÁÑEZ, JOSÉ ANTONIO. *Jurisdicción constitucional...*, ob. cit., p. 98.

¹⁷SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. Ob. Citada, p. 193.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El tema es necesariamente polémico. A favor de las sentencias exhortativas se ha dicho que no invaden la libertad de configuración normativa del legislador, porque solamente contienen indicaciones, sugerencias, recomendaciones o propuestas para él. Sin embargo, algunas de estas sentencias incluyen directrices mucho más terminantes y contundentes –incluso con plazos para ser cumplidas – que de hecho condicionan las competencias del Parlamento¹⁸.

15. Asimismo, las sentencias exhortativas han asumido diferentes contornos¹⁹:

a) Sentencia exhortativa “de delegación”. Declara inconstitucional a una norma, y advierte al Poder Legislativo qué pautas debería satisfacer una nueva ley compatible con la Constitución. Al decir de Predieri, se asemeja a una ley de delegación legislativa (ley de bases) esta última en favor del Poder Ejecutivo, cuando enuncia las directrices a que debe someterse éste al emitir la ley delegada. En el caso de la sentencia exhortativa, ella operaría como una especie de “norma de base” de la legislación que tendrá que sancionar el Poder Legislativo.

b) Sentencia exhortativa de “inconstitucionalidad simple”. En esta variable, el Tribunal Constitucional constata que una norma es inconstitucional, pero no la invalida (por los efectos desastrosos que podría producir esa nulificación), pero impone al Poder Legislativo el deber de suprimir la situación de inconstitucionalidad, por lo que deberá modificar el régimen legal vigente para amoldarlo a la Constitución. La ley reputada inconstitucional se continúa aplicando hasta que se apruebe la nueva norma que esté conforme con la Constitución.

¹⁸SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. Ob. Citada, p. 194.

¹⁹SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. Ob. Citada, pp. 194-195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) Sentencia exhortativa por constitucionalidad precaria. Aquí la jurisdicción constitucional estima que una norma es “todavía” constitucional, pero que puede pronto dejar de serlo; o que no resulta del todo satisfactoriamente constitucional, por lo que insta al legislador a que produzca una nueva regulación plenamente constitucional, para lo cual puede darle también pautas de contenido. Se trata-ría de situaciones que denominamos de constitucionalidad endeble o precaria.

16. Para Mesía Ramírez²⁰, las sentencias exhortativas son aquellas en que:

se advierte una manifestación de inconstitucionalidad en un determinado dispositivo legal, sin embargo, el Tribunal Constitucional solo declara su mera incompatibilidad y exhorta al legislador para que, en un plazo razonable, introduzca aquello que es necesario para desaparezca el vicio meramente declarado (y no sancionad). En cualquiera de los escenarios, detrás de dichas sentencias se halla la necesidad de no crear vacíos legislativos peores que los que se podrían crear con la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal. Al igual que cualquier sentencia constitucional, ellas también vinculan a los poderes públicos, y si bien no determinan un plazo concreto o determinado dentro del cual deba subsanarse la omisión, sin embargo, transcurrido un plazo razonable, a propósito de la protección de derechos constitucionales, pueden alcanzar por completo sus efectos estimatorios, hasta ahora solo condicionados.

17. Acorde con la doctrina constitucional, los artículos 47, párrafo III y 48, de la referida Ley 137-11, establecen lo siguiente:

²⁰ MESÍA RAMÍREZ, CARLOS. *Exegesis del Código Procesal Constitucional de Perú*. Cuarta edición, Gaceta Judicial, 2013, pp. 183-184.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Artículo 47.- Sentencias Interpretativas. El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.

(...) Párrafo III.- Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.

Artículo 48.- Efectos de las Decisiones en el Tiempo. La sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma produce efectos inmediatos y para el porvenir. Sin embargo, el Tribunal Constitucional podrá reconocer y graduar excepcionalmente, de modo retroactivo, los efectos de sus decisiones de acuerdo a las exigencias del caso.”

18. En fin, la sentencia exhortativa tiene por objeto que después de pronunciada la decisión que declara la inconstitucionalidad de una norma, en la misma se adopten los recaudos para que el órgano legislativo en un plazo razonable –contado a partir de la notificación de la sentencia –legisle sobre el objeto de la norma o de uno o varios aspectos afectados con la inconstitucionalidad declarada, pero que es necesario que estén normados en nuestro ordenamiento jurídico según las exigencias del caso.

19. En concordancia con esto, la modulación de los efectos de las sentencias dictadas en esta materia es una técnica desarrollada por los tribunales constitucionales, para atenuar los efectos de sus decisiones en el ámbito jurídico al que van destinadas. De ahí que armonizar su aplicación es una necesidad imperiosa llamada a garantizar derechos fundamentales como los que se



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protegen con la presente decisión que declara la no conformidad con la Constitución.

20. Las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una norma, además de exhortativas, pueden ser de inconstitucionalidad diferida o de constitucionalidad temporal, por considerarse según las peculiaridades del caso, si el efecto de la inconstitucionalidad fuera inmediato, generaría una situación muy compleja que podría generar un caos por la carencia de normativa.

21. Las sentencias que pronuncia la inconstitucionalidad con efectos inmediatos entran en vigencia una vez estas son publicadas, pero siempre van referidas al futuro y en relación a las normas, tienen fuerza de cosa juzgada. Son las llamadas sentencias de mera estimación que persiguen extrañar la norma inmediatamente del ordenamiento, sin que constituya una anulación, caso en el cual retrotraería las cosas a su estado inicial.

22. En cambio, la sentencia de efectos diferidos es aquella en que la norma denunciada es sancionada por ser contraria a la Constitución, pero se mantiene vigente por determinado tiempo, en algunos casos para que el legislador pueda reformular la ley cuestionada o bien para dictar una nueva adecuada a la Constitución; evitando así el vacío normativo cuando se produce la expulsión pura y simplemente del ordenamiento jurídico²¹.

23. En relación a este tema señala Rivera Santiváñez²² que frente a esa realidad en las sentencias constitucionales no es posible adoptar una modalidad unívoca en cuanto a su contenido ni en cuanto a sus efectos; al contrario, deben y tienen que adoptarse distintas modalidades, ya sea desde el punto de vista del

²¹ MARTÍNEZ CABALLERO, ALEJANDRO, citando a Kelsen, señala que todo juez debe medir las consecuencias de expulsar una norma del ordenamiento, siendo lo sensato dar cierto tiempo para que el cuerpo legislativo la reemplace o subsane los vicios de los que adolece, se trata pues de modular los efectos de las sentencias constitucionales en el tiempo.

²² RIVERA SANTIVÁÑEZ, JOSÉ ANTONIO. Revista de Estudios Constitucionales titulado: Los efectos de las sentencias constitucionales en el derecho interno.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contenido de la decisión, ya desde el punto de vista de sus efectos temporales, es decir, desde el dimensionamiento de los efectos en el tiempo, o desde el punto de vista de los efectos en cuanto a las personas.

24. Por su parte, Alcalá Nogueira²³ sostiene que en los efectos *ex tunc* o *ex nunc* de los fallos de los tribunales constitucionales no hay una sola posición, pues los ordenamientos jurídicos se mueven entre aquellos que prefieren darle mayor fuerza a la supremacía constitucional y los que optan por darle mayor fuerza a la seguridad jurídica; otra parte de ellos trata de buscar un cierto equilibrio entre ambos principios.

25. Las diversas posiciones que se plantean desde el ámbito de la doctrina están en consonancia con la previsión que en ese sentido consagra la citada Ley 137-11, que en el citado artículo 47²⁴ “faculta al Tribunal Constitucional a dictar sentencias interpretativas que van más allá de la dualidad tradicional (de desestimación o rechazo de la demanda en inconstitucionalidad²⁵) y en su artículo 48, a “reconocer y graduar excepcionalmente, de modo retroactivo, los efectos de sus decisiones de acuerdo a las exigencias del caso”.

26. En el caso concreto, el Tribunal debió dictar una sentencia exhortativa que le otorgara un plazo razonable al Congreso Nacional para que modifique y adecue las disposiciones de la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, en lo relativo al trabajo doméstico.

²³ ALCALÁ NOGUEIRA, HUMBERTO. Comentarios realizados en un trabajo titulado “La sentencia constitucional en Chile: aspectos fundamentales sobre su fuerza vinculante”.

²⁴ Artículo 47. *Sentencias Interpretativas. El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados. Párrafo I. Del mismo modo dictará, cuando lo estime pertinente, sentencias que declaren expresamente la inconstitucionalidad parcial de un precepto, sin que dicha inconstitucionalidad afecte íntegramente a su texto. Párrafo II. Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado. Párrafo III. Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.* (subrayado nuestro).

²⁵ Ver Sentencia TC/0110/13, de 4 de julio de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. En la especie, las consideraciones de esta sentencia refieren, los siguiente:

“12.11.- Conforme lo prescrito en los artículos primero y tercero de la Resolución núm. 551-08, confrontado con los artículos 7.c, 19 y 76 de la Ley núm. 87-01, precisamos que la referida Resolución modifica la estructura de financiamiento que ha sido fijada por el legislador para el régimen contributivo subsidiado, en la medida que en ese acto administrativo se incluye en la estructura a un empleador, cuando la norma infraconstitucional que crea el referido régimen prescribe que en la misma solo interactúen el trabajador y el Estado realizando un aporte de carácter subsidiado.

(...) 12.18.- Conforme lo antes señalado, destacamos que al darse una violación al principio de jerarquía que debe existir entre una ley y un reglamento administrativo que le sirve de fundamento, la Resolución núm. 551-08 por tener como efecto modificar lo dispuesto en la Ley núm. 87-01, en lo que respecta a la estructura de financiamiento fijada en esa norma infraconstitucional en lo referente al régimen Contributivo-Subsidiado, vulnera el principio de separación de poderes del Estado desarrollado en el artículo 4 de la Constitución, por cuanto en su contenido se procede a ejercer atribuciones constitucionales que son de la competencia del Congreso Nacional, en lo que se refiere a la transformación de lo prescrito en una norma de carácter legal que ha sido adoptada en el ordenamiento jurídico.

(...) 12.20.- Asimismo, destacamos que conforme lo prescrito en el artículo 14 del Convenio 189 de la OIT, la adopción de las medidas protectoras contenidas en el referido instrumento internacional en favor de las empleadas domésticas, deben ser formuladas conforme la legislación interna de cada país, por tanto, las medidas adoptadas mediante la Resolución núm. 551-08 han debido ser formuladas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conforme a nuestro ordenamiento jurídico constitucional y la normativa legal que le sirve de sustento.

12.21.- En orden, precisamos que la aplicación del Convenio 189 de la OIT, se da a través de las disposiciones contenidas en la Ley núm. 87-01, en cuanto al acceso a los derechos asistenciales, -financiados a través del régimen contributivo subsidiario-, procurando dar un trato no menos favorable a las empleadas domésticas, respecto de los trabajadores profesionales, técnicos independientes o por cuenta propia, en la medida de que ese segmento de la población laboral reciba las garantías de percibir atenciones médicas, protección de los riesgos laborales y la obtención de los fondos que le deban ser reconocidos al momento de recibir su pensión.

12.22.- Acorde con lo antes citado, se hace necesario aplicar los efectos vinculantes del tipo horizontal de los precedentes desarrollados en las sentencias núms. TC/0032/12 y TC/0402/23, por cuanto los mismos vinculan también al Tribunal Constitucional, por lo que se procederá a declarar la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 551-08, que crea un Plan Piloto que establece los mecanismos necesarios para la inclusión de los trabajadores y trabajadoras domésticas al SDSS, bajo el Régimen Contributivo Subsidiado, financiado bajo un esquema de un aporte fijo, con cargo al empleador, al trabajador y al Estado, dictada por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), por vulnerar a los principios de legalidad, subordinación reglamentaria, y seguridad jurídica dispuestos, respectivamente, en los artículos 40.15, 128.1.b y 138.2 de la Constitución, por desbordar sus facultades reglamentarias e instaurar una estructura de financiamiento contrario a lo prescrito en la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.23.- Asimismo, precisamos que la declaratoria de inconstitucionalidad a la Resolución núm. 551-08, no afectará los derechos adquiridos de aquellos trabajadores y trabajadoras domésticas que a la fecha de publicación de la presente decisión, hayan sido incorporados al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), de ahí que se mantendrá en vigencia, conforme a las disposiciones legales establecidas en la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, sus derechos asistenciales de atenciones médicas, protección de los riesgos laborales y la obtención de los fondos que le deban ser reconocidos al momento de recibir su pensión.”

28. Dado que este Tribunal reconoció la obligación de legislar y velar por la aplicación de los derechos consignados en beneficio de los trabajadores y trabajadoras domésticos, somos de opinión que procedía aplazar o diferir, por un tiempo prudente –no menor de dos años– la aplicación de la decisión a fin de que el Congreso Nacional dictara una norma que modifique y adecúe, como hemos dicho, la Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), adoptando en beneficios de dichos trabajadores las recomendaciones del citado Convenido 189.

29. En este sentido, este tribunal mediante la Sentencia TC/0189/15²⁶ del quince (15) de julio de dos mil quince (2015) indicó que:

“9.11. La sentencia exhortativa es una modalidad de sentencia interpretativa, la cual puede ser dictada por este tribunal, en virtud de lo previsto en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11; texto según el cual: El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que

²⁶ Sentencia que decidió la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Hermes Guerrero Báez y Reemberto Pichardo Juan contra el Decreto núm. 847-08, emitido por el presidente de la República el veintidós (22) de diciembre de dos mil ocho (2008).

Expediente núm. TC-01-2022-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados. En la especie, la pertinencia de la sentencia exhortativa es incuestionable, ya que en el artículo 128, numeral 1, literal (j) de la Constitución se establece que los indultos deben concederse “(...) de conformidad con la ley (...)”. De manera que estamos en presencia de un mandato constitucional dirigido al legislador de manera expresa.”

30. Esta misma solución fue asumida por el Tribunal en la citada Sentencia TC/0110/13²⁷, párrafos 10.12, 10.14 y 10.15, en los que se estableció:

(...) El caso que ocupa la atención de este órgano demanda el dictado de una sentencia de inconstitucionalidad diferida o de constitucionalidad temporal, por cuanto se ha considerado que la anulación de la resolución atacada generaría una situación muy compleja, al exponerse la integridad física y hasta la vida de los intervinientes durante la ejecución de una sentencia, así como la alteración del orden y paz públicos. Lo que se trata de evitar es que como consecuencia de un fallo de anulación, se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo la situación inconstitucional impugnada (...)

(...) 10.14. Al mismo tiempo, la sentencia a intervenir también será exhortativa, que suele emplearse cuando se somete a la decisión por el Tribunal Constitucional el conocimiento del control de constitucionalidad de una norma, no la declarará inconstitucional sino

²⁷ Sentencia que decide la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Alguaciles contra la Resolución núm. 14379-05, de once (11) de noviembre de dos mil cinco (2005), emitida por la Procuraduría General de la República y la Circular de fecha cuatro (4) de abril de dos mil doce (2012), emitida por la Suprema Corte de Justicia.

Expediente núm. TC-01-2022-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que –reconociendo lo anómalo de la situación– exhorta sea al legislador, sea al ejecutivo para que regule el tema mediante los mecanismos que el ordenamiento jurídico le concede, sea la ley stricto sensu o alguna norma inferior cuando se refiere al Poder Ejecutivo (decretos, reglamentos).

10.15. En ese sentido, se adoptarán los recaudos para que después del pronunciamiento de la presente sentencia, el vencimiento del plazo para la emisión de la normativa reparadora tiene como consecuencia la nulidad de la Resolución núm. 14379-05, del once (11) de noviembre de dos mil cinco (2005), emitida por la Procuraduría General de la República. De ahí que se otorga al Congreso Nacional un plazo de dos (2) años, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, a fin de que legisle en orden a posibilitar que los tribunales y juzgados determinados por la ley, además de juzgar sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, salvo en materia penal, que sí se encuentra regulado, hagan ejecutar lo juzgado.

31. Asimismo, en la Sentencia TC/0274/13²⁸ del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013), se estableció:

“f) La sentencia que dicte el Tribunal declarando que una norma, cuya validez ha sido discutida mediante el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, puede aplicar el modelo kelseniano en virtud del cual el Tribunal Constitucional puede determinar un período de transición para evitar serios inconvenientes a la estabilidad económica y política de la sociedad, lo que no resulta ilógico, siempre y cuando, en aplicación del principio de razonabilidad, se sustente tal tipo de disposición y se establezca un plazo de vigencia razonable.

²⁸ Sentencia que falló la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Manuel Ramón Tapia López, contra la Ley núm. 91, de fecha tres (3) de febrero de mil novecientos ochenta y tres (1983), que crea el Colegio de Abogados de la República.

Expediente núm. TC-01-2022-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g) En esa misma dirección, se ha apuntado lo siguiente: la finalidad de retrasar la entrada en vigor de los fallos de inconstitucionalidad por parte de los Tribunales Constitucionales es evitar que la inconstitucionalidad declarada provoque un vacío normativo que puede resultar más problemático o lesivo que la inconstitucionalidad misma; (...) o se creen situaciones no sólo conflictivas sino insostenibles que pueden resultar más perjudiciales que las que ocasionaría mantener el régimen jurídico declarado inconstitucional por un tiempo más. [Auto 311/01, Corte constitucional de Colombia del veintinueve (29) de noviembre de dos mil uno (2001)]

h) La doctrina del diferimiento o modulación temporal de los efectos de las sentencias ha sido aplicada por diferentes tribunales constitucionales en el mundo, sobre todo en circunstancias relacionadas con el respeto del principio de separación de poderes y en el convencimiento de que en algunos casos la inconstitucionalidad inmediata de la norma impugnada puede resultar más abrumadora que el mantenimiento en el ordenamiento de la disposición acusada.

i) En ese mismo sentido, la jurisprudencia reciente de la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-027/12) ha sostenido que el diferimiento de los efectos del fallo de inconstitucionalidad no significa que la ley demandada no haya sido objeto de juzgamiento constitucional, ya que en el momento de resolver la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma en un primer lugar se hizo el estudio de exequibilidad de la misma y se ponderó que en ese caso resulta menos lesivo para los derechos y principios constitucionales conservar por un tiempo determinado la vigencia de la norma para que el legislador reforme, modifique o llene el vacío correspondiente con una norma o legislación que se corresponda con la Constitución. Del mismo modo se ha dicho que cuando se produzca



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una nueva demanda sobre la misma norma, así sean por otros cargos, se debe conservar la vigencia de la norma o la legislación por el tiempo que dure el diferimiento.

(...) k) En igual sentido, al ponderar la probable falta de legislación, el Tribunal entiende que la gravedad del vicio no tiene incidencia directa en los efectos de la ley y resulta menos gravoso para la protección de los derechos y deberes de la clase jurídica nacional postergar los efectos de la decisión sobre la inconstitucionalidad de la norma y exhortar al Congreso Nacional para que dicte una ley acorde con el procedimiento contenido en la Constitución.”

32. En este mismo sentido, en la Sentencia TC/0447/21²⁹, de veintiséis (26) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), determinó:

11.28. En la especie la desaparición de la norma conduciría a dejar un vacío que puede resultar más perjudicial que la propia vigencia temporal de la misma, al quedar excluidos del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES) el Senador y los Diputados de la provincia que integran su dirección, sin que exista un mecanismo institucional para resolver su inmediata designación, lo que plantea la cuestión de determinar la naturaleza de la decisión a ser adoptada.

11.32 (...) este Tribunal se inclina por una sentencia de tipo exhortativa y de efectos diferidos en el tiempo, pues aun considerando inconstitucional el precepto de la norma atacada, decide otorgar un plazo suficiente al Congreso Nacional para que legisle en la dirección, de excluir a los legisladores del citado Consejo provincial, modificando

²⁹ Sentencia en que decidió la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.

Expediente núm. TC-01-2022-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el párrafo II, del artículo 2, de la referida Ley núm. 511-05, que declara a la provincia de El Seibo como provincia ecoturística.

33. En los precedentes citados, resulta pertinente destacar, que con independencia del Poder, órgano o entidad estatal que haya dictado la norma atacada de inconstitucionalidad (Sentencia TC/0189/15, decreto del Presidente de la República; Sentencia TC/0110/13, resolución de la Procuraduría General de la República; y, Sentencias TC/0274/13 y TC/0447/21, leyes dictada por el Congreso Nacional), esta Corporación constitucional se ha decantado por aplicar los artículos 47, Párrafo III y 48 de la referida Ley 137-11, por lo que en el caso ocurrente, donde el objeto de la inconstitucionalidad alcanza un grupo de trabajadoras y trabajadores en estado de vulnerabilidad, era necesario el recaudo de estos institutos procesales para la preservación del contenido de la norma por un período razonable de dos años.

34. Es pertinente resaltar, que el principio de progresividad está vinculado a la mayor protección del derecho fundamental y a la prohibición de acciones que tiendan a reducirlo.

35. Sobre el indicado principio, esta corporación estableció en su precedente TC/0005/20, del treinta y uno (31) de enero de dos mil veinte (2020), lo transcrito a continuación:

“9.18. En República Dominicana, en virtud del contenido esencial del derecho al trabajo, así como de nuestro compromiso de cumplir con todas las disposiciones y recomendaciones suscritas por el país con la OIT, antes que poner trabas innecesarias a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, debe actuar con razonabilidad valorando cada elemento que integra la norma –y de manera especial aquellas que tienen como finalidad la restricción de derechos– para determinar su pertinencia, ya que el derecho al trabajo en su condición de derecho económico y social está protegido por el principio de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

progresividad y la cláusula de no retroceso que impiden a las instituciones del Estado desmejorar las condiciones originalmente preestablecidas, salvo razones rigurosamente justificadas.

36. Finalmente, partiendo de lo establecido en los referidos autoprecedentes, y tratándose de una sentencia dictada en ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad contra una resolución que procura adoptar y armonizar medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es oportuno volver sobre la importancia de dictar sentencias exhortativas en las que también se module sus efectos constitucionales, toda vez que en el caso concreto, la solución adoptada por el Tribunal Constitucional impactará de forma inmediata en las condiciones previstas por la citada Resolución núm. 551-08, para la regulación de aspectos como los mecanismos necesarios para la inclusión de los trabajadores y trabajadoras domésticas al Sistema Dominicano de la Seguridad Social, bajo el Régimen Contributivo Subsidiado, financiado bajo un esquema de un aporte fijo a cargo de los actores que norma establezca.

III. CONCLUSIÓN

En la cuestión planteada, era de rigor que el Tribunal Constitucional dictara una sentencia exhortativa que a la vez modulara los efectos en el tiempo de la sentencia que anula la Resolución núm. 551-08, estableciendo un plazo razonable para que en el ejercicio de la función legislativa que son propias del Congreso Nacional subsanara el régimen laboral del trabajo doméstico por cuenta propia a su integración al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), en cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS).

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercemos la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11. En tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que exponemos a continuación:

1. El Sr. Luis Vílchez Bournigal presentó una acción directa de inconstitucionalidad en contra de la Resolución 551-08, emitida el 25 de agosto de 2022 por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS). Esta resolución creaba un plan piloto que establecía mecanismos para incluir a los trabajadores domésticos en el sistema de seguridad social bajo el régimen contributivo subsidiado, y, en ese sentido, establecía varias disposiciones relacionadas con la metodología del aporte fijo mensual, su distribución, beneficios, entre otras.

2. El accionante alegaba que esta resolución transgredía el principio de separación de poderes por haber el CNSS asumido atribuciones que no le correspondían y, con su decisión, haber modificado una ley especial mediante una resolución, esto es, mediante un acto normativo de inferior jerarquía. En adición, señalaba que esta resolución contravenía diversas disposiciones de la Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, núm. 87-01 (en lo adelante «Ley de Seguridad Social»), y de la Ley que aprueba el Código de Trabajo, núm. 16-92.

3. Decidimos acoger la acción directa de inconstitucionalidad y, consecuentemente, declarar la resolución impugnada como no conforme con la Constitución, expulsándola, así, del ordenamiento jurídico. Si bien coincidimos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con esta decisión, mantenemos distancia de las siguientes motivaciones vertidas por la mayoría del Pleno:

Al respecto de tal situación, este órgano de justicia constitucional especializada debe señalar que[,] de la aplicación de lo establecido en los artículos 22.b y 22.n de la Ley núm. 87-01[,] que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, es constable la situación de que la potestad reglamentaria integradora del ordenamiento jurídico en esa materia está condicionada al sometimiento del [p]residente de la República Dominicana, teniendo el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)[] la atribución de presentarle propuestas o anteproyectos reglamentarios para su aprobación y promulgación. [...]

En ese orden, debemos precisar que, en virtud de lo establecido en las disposiciones legales precedentemente citadas, es ostensible la situación de que la facultad reglamentaria de carácter normativo es de orden residual y subsidiaria, por cuanto la misma queda subordinada a la normativa que al respecto sea aprobada por el [p]residente de la República[] en el ejercicio de la potestad reglamentaria que le ha conferido el legislador de forma expresa en esas normas. [...]

Así las cosas, al contener la Resolución núm. 551-08 disposiciones normativas que tienen por objeto insertarse e integrar el ordenamiento jurídico [...] sin contar con la debida habilitación legislativa expresa, por cuanto el referido plan debió contar con la aprobación del Poder Ejecutivo[,] conforme lo prescrito en los artículos 22.b y 22.n de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, [...] el referido acto ha sido dictado en violación al ejercicio de su potestad reglamentaria, trayendo consigo una violación a los principios de legalidad, subordinación reglamentaria[] y seguridad jurídica dispuestos, respectivamente, en los artículos 40.15, 128.1.b y 138.2 de la Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Dicho de otra manera, la mayoría del Pleno determinó, entre otros aspectos, que el CNSS carecía de competencias para emitir el referido plan piloto, razonando que la Ley de Seguridad Social dispone que es al presidente de la República que le corresponde. Entendemos que, si bien, en este caso particular, el CNSS excedió sus competencias, no menos cierto es que este tiene atribuciones para emitir resoluciones sin la necesidad de la aprobación del presidente de la República. Creemos que la mayoría del Pleno debió ser cuidadosa en hacer esta precisión para evitar limitar las funciones que la ley y los reglamentos han otorgado al CNSS. Lo veremos a continuación.

5. De conformidad con los artículos 21 y 22 de la Ley de Seguridad Social, el CNSS es el «órgano superior del sistema», que tiene a su cargo su «dirección y conducción», y, como tal, tiene la «responsabilidad de establecer [...] políticas, regular el funcionamiento del sistema y de sus instituciones, garantizar la extensión de [la] cobertura» y, entre otros, «velar por el desarrollo institucional, la integralidad de sus programas y el equilibrio financiero» del sistema. Entre sus funciones, detalladas por el artículo 22, están:

a) Establecer políticas de seguridad social orientadas a la protección integral y al bienestar general de la población, en especial a elevar los niveles de equidad, solidaridad y participación; a la reducción de la pobreza, la promoción de la mujer, la protección de la niñez y la vejez, y a la preservación del medio ambiente;

b) Disponer, de acuerdo a la presente ley, los estudios necesarios para extender la protección de la seguridad social a los sectores de la población y someter al Poder Ejecutivo la propuesta correspondiente para fines de aprobación, dentro de los plazos establecidos; [...]

n) Conocer y/o revisar los reglamentos dispuestos por la presente ley y someterlos a la aprobación del Poder Ejecutivo; [...]



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

r) Adoptar las medidas necesarias, en el marco de la presente ley y sus normas complementarias, para preservar el equilibrio del SDSS y desarrollarlo de acuerdo a sus objetivos y metas.

6. De esta lectura destaca que, si bien el literal b) requiere que el CNSS someta al Poder Ejecutivo, para su aprobación, «los estudios necesarios para extender la protección de la seguridad social a los sectores de la población», ello viene seguido de una coetilla importante: «dentro de los plazos establecidos» y, más aún, de la precisión de que se trata de *estudios*. De ello se colige que, con relación a aquellos estudios, orientados a la extensión de la seguridad social, la ley ha fijado plazos; quiere decir que existe un marco de tiempo, definido, para someter tales estudios al Poder Ejecutivo. Era importante, entonces, que la mayoría del Pleno hiciera esta precisión y escrudiñara el resto de la normativa para determinar el alcance de esta función, esto es, a qué estudios se hace alusión.

7. En efecto, al hacer un repaso de la ley, esta hace una amplia referencia a la realización de estudios, algunos con plazos y otros no. Veamos algunos ejemplos:

Estudio	Plazo	Artículo
Estudio de factibilidad técnica y financiera para incorporación gradual de trabajadores por cuenta propia como beneficiarios del seguro contra riesgos laborales	N/A	Artículo 5.C
Estudio socioeconómico para determinar la población beneficiaria de los regímenes	Tres meses desde la entrada en vigencia de la ley	Artículo 7, párrafo III



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

subsidiario y contributivo subsidiado		
Estudio actuarial para la determinación del valor presente de los activos y pasivos de los fondos de pensiones	N/A	Artículo 41, párrafo II
Estudio actuarial del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS)	Doce meses desde la entrada en vigencia de la ley	Artículo 42, párrafo I
Estudio actuarial para sustentar decisiones relacionadas con la pensión por cesantía por edad avanzada	Dieciocho meses desde la entrada en vigencia de la ley	Artículo 50, párrafo I
Estudios de factibilidad para el establecimiento del seguro de vida y de ahorro acumulado que será adicionado al fondo de pensión con relación a la pensión de sobrevivientes	N/A	Artículo 51, párrafo II
Estudio ponderado para el establecimiento del límite máximo porcentual por la administración del plan básico de salud con cargo al mismo	N/A	Artículo 140, párrafo V, modificado por la Ley 188-07
Estudios para ajustar el límite del salario cotizable	Doce meses desde el inicio de la	Artículo 143, párrafo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

	ejecución de la ley y cada dos años	
Estudios para la distribución del costo per cápita del plan básico de salud entre el trabajador y el Estado	N/A	Artículo 146

8. A lo anterior cabe añadirle lo dispuesto por el artículo 8:

El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) someterá al Poder Ejecutivo un calendario de ejecución gradual y progresiva de la cobertura de los Regímenes Subsidiado y Contributivo Subsidiado en lo que concierne al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia, priorizando la protección de los grupos con mayores carencias de las provincias de mayor índice de pobreza.

9. En efecto, si bien la inclusión de los trabajadores domésticos en el régimen contributivo subsidiado supone una extensión de la protección de la seguridad social a un sector de la población y, como tal, su estudio ameritaba la aprobación del Poder Ejecutivo, conforme los términos del artículo 22.n) de la Ley de Seguridad Social, ello no significa que el CNSS carezca de competencias para emitir resoluciones o, más bien, que todas sus resoluciones deban materializarse a través de alguna ratificación del presidente de la República. Sigamos examinando las funciones del CNSS.

10. El literal n) del citado artículo 22 de la Ley de Seguridad Social también se refiere a «los reglamentos dispuestos por la presente ley». Sin embargo, estos reglamentos están expresamente numerados en el artículo 2.c), que, a su vez, especifica los plazos que tiene el CNSS para someterlos al Poder Ejecutivo para su aprobación. Vale destacar que, entre ellos, están el Reglamento del CNSS y el Reglamento del Régimen Contributivo Subsidiado. Por último, los artículos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.c.8, 22.a y 22.r añaden, respectivamente, que los acuerdos del CNSS son también normas reguladoras del sistema de seguridad social y que este puede «establecer políticas de seguridad social orientadas a la protección integral y al bienestar general de la población, en especial a elevar los niveles de equidad, solidaridad y participación», así como «adoptar las medidas necesarias, en el marco de la presente ley y sus normas complementarias, para preservar el equilibrio del SDSS y desarrollarlo de acuerdo a sus objetivos y metas».

11. En complemento de lo anterior, el Reglamento del CNSS, aprobado mediante Decreto 400-12, establece, en su artículo 6, lo siguiente:

El CNSS, para la adecuada dirección y conducción del SDSS, empleará los siguientes instrumentos normativos:

1. Reglamentos: El CNSS emitirá y aprobará los reglamentos de aplicación general que la Ley pone a su cargo, distintos a los citados en el Art. 2 de la misma.

2. Normas Complementarias: Conforme a lo establecido en el Art. 22 de la Ley, el CNSS emitirá normas complementarias sobre aspectos específicos a fin de regular el SDSS y viabilizar su funcionamiento. Dichas normas serán de carácter general, aplicables y oponibles a todos los sujetos vinculados al SDSS, que se indiquen en la norma. Cada norma complementaria se identificará por su número seguido de la mención de los dos últimos dígitos del año de la emisión. Será publicada en un periódico de circulación nacional.

3. Resoluciones: Todo acto formal del CNSS será adoptado mediante Resoluciones. De manera específica, el CNSS emitirá resoluciones en los siguientes casos: [...] e) aprobación y publicación de cualquier norma de carácter general; f) cualquier otra medida que corresponda a una decisión formal que afecte derechos o cree obligaciones en el SDSS.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Más adelante, el artículo 7 del Reglamento del CNSS detalla las reglas a las que debe someterse la adopción de los instrumentos normativos de carácter general, mientras que el artículo 8 indica que, «una vez votada y aprobada cualquier decisión por parte del CNSS, [... e]sta se considerará válida», especificando que «las normas o reglamentos de aplicación general entrarán en vigencia y serán exigibles en el plazo de setenta y dos (72) horas, a partir de su publicación en uno o varios periódicos de circulación nacional».

13. Entonces, una recopilación de este análisis permite concluir que la Ley de Seguridad Social establece una serie de reglamentos y de estudios a cargo del CNSS que sí deben ser sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo para extender la protección de la seguridad social a los sectores de la población. Sin embargo, el Reglamento del CNSS contempla una serie de instrumentos normativos de carácter general —incluyendo reglamentos, normas complementarias y resoluciones— que pueden ser aprobados directamente por el CNSS sin que sea necesaria una ratificación por parte del Poder Ejecutivo para su entrada en vigencia.

14. Partiendo de lo anterior, la facultad que tiene el CNSS para emitir resoluciones de alcance general, sin la intervención del Poder Ejecutivo, viene dada por los artículos 2.c.8, 22.a y 22.r de la Ley de Seguridad Social, así como por el artículo 6 del Reglamento del CNSS, contenido en el citado Decreto 400-12; decreto que fue aprobado —recordemos— por mandato del referido artículo 2.c.1 de la Ley de Seguridad Social. Consecuentemente, contrario a lo juzgado por la mayoría del Pleno, sostenemos que el CNSS sí tiene facultad para emitir resoluciones de alcance general sin la intervención del Poder Ejecutivo, a menos que se trate de estudios destinados a extender la protección de la seguridad social a sectores de la población, como ha sucedido con este caso, y de los reglamentos específicamente mencionados en el artículo 2.c de la Ley de Seguridad Social. Creemos que la mayoría del Pleno debió hacer esta precisión en vez de juzgar —erróneamente, desde nuestro punto de vista— que la facultad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reglamentaria del CNSS está enteramente subordinada al presidente de la República.

15. En adición, el principio de legalidad exige que los órganos administrativos actúen dentro de los marcos que traza la ley, subrayando el aspecto residual y subsidiario de la facultad reglamentaria. En ese aspecto, coincidimos plenamente con la posición mayoritaria. En efecto, los artículos 7.c y 19 de la Ley de Seguridad Social disponen que el régimen contributivo subsidiario se sostiene «con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador», es decir, con una financiación de «dos fuentes»: «una contribución de los beneficiarios y un subsidio que aportará el Estado [d]ominicano para suplir la falta de un empleador formal». Por tanto, en la medida de que la resolución emitida por el CNSS incluye, en sus ordinales primero y tercero, un método de financiación distinto al fijado por la ley, ha desbordado su rango de actuación y ha quebrantado el principio de legalidad, de subordinación reglamentaria y de seguridad jurídica, lo cual justifica su declaratoria de inconstitucionalidad, conforme fue motivado apropiadamente en los siguientes párrafos:

Por otra parte, debemos puntualizar que el principio de seguridad jurídica[,] en lo concerniente a la subordinación que deben tener los reglamentos en relación a la Ley de donde dimana, se ve violentado por la norma impugnada en inconstitucionalidad, en razón de que el contenido de la Resolución núm. 551-08 contraviene lo dispuesto en la Ley núm. 87-01 en sus artículos 7.c, 19 y 76, en lo que respecta a la fuente de financiamiento aplicable al régimen contributivo subsidiado, ya que esas disposiciones infraconstitucionales disponen que los ingresos económicos provienen de los aportes de los trabajadores y un subsidio estatal, mientras que el acto administrativo impugnado en control concentrado señala[,] en sus artículos primero y tercero[,] que la fuente de financiamiento provendrá de unos aportes fijos a cargo del empleador, el trabajador y el Estado[,] modificando[,] en ese sentido,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por medio de una resolución[,] el contenido de una ley[] respecto a la conceptualización y conformación del régimen contributivo subsidiado. [...]

Conforme lo prescrito en los artículos primero y tercero de la Resolución núm. 551-08, confrontado con los artículos 7.c, 19 y 76 de la Ley núm. 87-01, precisamos que la referida [r]esolución modifica la estructura de financiamiento que ha sido fijada por el legislador para el régimen contributivo subsidiado, en la medida que en ese acto administrativo se incluye en la estructura a un empleador, cuando la norma infraconstitucional que crea el referido régimen prescribe que en la misma solo interactúen el trabajador y el Estado realizando un aporte de carácter subsidiado.

Por tanto, con la inclusión de una tercera figura —el empleador— dentro del Régimen Contributivo Subsidiado, en provecho de los y las trabajadoras domésticas, se constata que con esta acción[] se realiza una importante modificación a dicho régimen instaurado dentro de la Ley núm. 87-01 de Seguridad Social, lo cual deja evidenciado una notable invasión de los campos que el constituyente ha establecido como reserva de ley, y que supera las atribuciones conferidas al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).

Debemos indicar que las resoluciones se encuentran subordinadas a la ley, por lo que[] las facultades del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), como emisor de resoluciones que impactan y regulan el Sistema Dominicano de Seguridad Social[,], contemplado bajo la Ley núm. 87-01[,], de Seguridad Social, están bajo la normativa legal instaurada[. E]sto quiere decir[] que sus atribuciones están limitadas a emitir disposiciones residuales o subordinadas a las leyes emitidas por el legislador concernientes al campo de la seguridad social sin crear modificaciones no previstas dentro del ordenamiento jurídico.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Al hilo de lo anterior, este colegiado resalta el hecho de que las regulaciones establecidas mediante la resolución impugnada[] modifican aspectos nodales implementados por el legislador[] en lo que respecta a la nomenclatura encargada de aportar las deducciones correspondientes dentro del Régimen Contributivo Subsidiado, que son el propio trabajador y el Estado, cuando la Ley núm. 87-01 establece[,] en su artículo 7.c., que los aportes económicos en los que se sustenta el referido régimen recaen sobre el trabajador y el Estado, sin mencionar una tercera figura, la cual es desconocida dentro de ese régimen de aportes pecuniarios, tal y como ya habíamos señalado anteriormente. [...]

Conforme lo antes señalado, destacamos que[,] al darse una violación al principio de jerarquía que debe existir entre una ley y un reglamento administrativo que le sirve de fundamento, la Resolución núm. 551-08[,] por tener como efecto modificar lo dispuesto en la Ley núm. 87-01[] en lo que respecta a la estructura de financiamiento fijada en esa norma infraconstitucional en lo referente al régimen Contributivo-Subsidiado, vulnera el principio de separación de poderes del Estado desarrollado en el artículo 4 de la Constitución, por cuanto en su contenido se procede a ejercer atribuciones constitucionales que son de la competencia del Congreso Nacional, en lo que se refiere a la transformación de lo prescrito en una norma de carácter legal que ha sido adoptada en el ordenamiento jurídico. [...]

Acorde con lo antes citado, [...] se procederá a declarar la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 551-08[...] por vulnerar [...] los principios de legalidad, subordinación reglamentaria, y seguridad jurídica[,] dispuestos, respectivamente, en los artículos 40.15, 128.1.b y 138.2 de la Constitución, por desbordar sus facultades reglamentarias e instaurar una estructura de financiamiento contrario



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a lo prescrito en la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

16. Por las consideraciones anteriores, compartimos la decisión de acoger la acción directa de inconstitucionalidad y de anular la resolución impugnada por haber desconocido el CNSS, en violación de los principios de legalidad y de subordinación reglamentaria, así como en detrimento de la seguridad jurídica, las reglas de financiación establecidas por el legislador respecto del régimen contributivo subsidiado y la necesidad de someter a la aprobación del Poder Ejecutivo el estudio para incluir a los trabajadores domésticos en el régimen contributivo subsidiado. Sin embargo, salvamos nuestro voto en cuanto a la necesidad de delimitar —más bien, señalar y reconocer— la competencia que, en virtud de las normas a las que ya hemos hecho referencia, en efecto tiene el CNSS de emitir resoluciones y otros instrumentos normativos de alcance general.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, juez

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
MIGUEL VALERA MONTERO

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, tenemos a bien emitir en la especie el presente voto particular, que atañe a nuestro desacuerdo respecto a la decisión tomada respecto al expediente TC-01-2022-0042. Este voto disidente lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”; y en el segundo que: “Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.

2. En el caso que nos ocupa, este Tribunal procedió a declarar inconstitucional, mediante una acción directa de inconstitucionalidad, la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) en fecha veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022) [en lo adelante referida como la Resolución], y mediante la cual se aprobó la creación de un Plan Piloto que establecía los mecanismos necesarios para la inclusión de los trabajadores domésticos al Sistema Dominicano de Seguridad Social, bajo el Régimen Contributivo Subsidiado, financiado bajo un esquema de un aporte fijo, con cargo al empleador, al trabajador y al Estado.

3. El fundamento de la inconstitucionalidad de la resolución se resume en las siguientes motivaciones adoptadas por la mayoría:

“12.6.- Así las cosas, al contener la Resolución núm. 551-08 disposiciones normativas que tienen por objeto insertarse e integrar el ordenamiento jurídico para la ejecución del Plan Piloto que establece los mecanismos necesarios para la inclusión de los trabajadores y trabajadoras domésticas al SDSS, bajo el Régimen Contributivo Subsidiado, financiado bajo un esquema de un aporte fijo, con cargo al empleador, al trabajador y al Estado, sin contar con la debida habilitación legislativa expresa, por cuanto el referido plan debió contar con la aprobación del Poder Ejecutivo conforme lo prescrito en los artículos 22.b y 22.n de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, de ahí que el referido acto ha sido dictado en violación al ejercicio de su potestad reglamentaria, trayendo consigo una violación a los principios de legalidad, subordinación reglamentaria, y seguridad jurídica dispuestos, respectivamente, en los artículos 40.15, 128.1.b y 138.2 de la Constitución, al igual que a lo dispuesto por el principio IV y los artículos 258 al 265 de la Ley núm.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16-92 sobre el Código de Trabajo de República Dominicana, que establece un régimen especial para el trabajo doméstico

...

12.11.- Conforme lo prescrito en los artículos primero y tercero de la Resolución núm. 551-08, confrontado con los artículos 7.c, 19 y 76 de la Ley núm. 87-01, precisamos que la referida Resolución modifica la estructura de financiamiento que ha sido fijada por el legislador para el régimen contributivo subsidiado, en la medida que en ese acto administrativo se incluye en la estructura a un empleador, cuando la norma infraconstitucional que crea el referido régimen prescribe que en la misma solo interactúen el trabajador y el Estado realizando un aporte de carácter subsidiado.

12.12.-Por tanto, con la inclusión de una tercera figura -el empleador-dentro del Régimen Contributivo Subsidiado, en provecho de los y las trabajadoras domésticas, se constata que con esta acción, se realiza una importante modificación a dicho régimen instaurado dentro de la Ley núm. 87-01 de Seguridad Social, lo cual deja evidenciado una notable invasión de los campos que el constituyente ha establecido como reserva de ley, y que supera las atribuciones conferidas al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).... ”

4. Con el debido respeto al criterio mayoritario, sostenemos que la presente decisión no solo constituye una **vulneración al principio de progresividad** que debe caracterizar la interpretación constitucional en materia de derechos sociales, sino que también resulta contraria a lo sostenido en nuestra sentencia TC/0203/13, y reiterado en la sentencia TC/0255/20, en cuanto a la **protección especial del derecho fundamental a la seguridad social**, así como a la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

facultad normativa del CNSS³⁰. En ese sentido, en la sentencia TC/0255/20 sostuvimos lo siguiente:

“13.18 En la Sentencia TC/0203/13, del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013), el Tribunal Constitucional manifestó que la seguridad social es un derecho fundamental inherente a la persona y es prestacional en la medida en que el beneficiario recibe prestaciones del Estado, poniendo de manifiesto el rol del Estado como órgano protector de los derechos fundamentales de las personas y su obligación a establecer mecanismos que permitan perfeccionar esos derechos de manera igualitaria entre todos los ciudadanos, conforme al artículo 8 de la Constitución. Adicionalmente, la indicada sentencia expresa que [...] el derecho a la seguridad social, en particular de las personas envejecientes y que sufren de alguna discapacidad, se encuentra revestido de la fuerza que aporta el texto supremo, que lo hace de cumplimiento obligatorio, máxime porque el derecho a la seguridad social responde también al principio de progresividad consagrado en el artículo 8 de la Constitución.

...

13.24 Ciertamente, tanto el Consejo Nacional de la Seguridad Social como la Superintendencia de Pensiones tienen facultades normativas que han sido concedidas por la Ley núm. 87-01 para regular el Sistema de Pensiones. No obstante, las resoluciones que dichos órganos dicten al amparo de la referida ley no pueden exceder los límites que la misma prevea ni establecer condiciones que resulten restrictivas de derechos previamente reconocidos por la Constitución y las leyes; por el contrario, las normativas deben estar orientadas a instituir procedimientos para que los afiliados y beneficiarios del sistema puedan hacer efectivo esos derechos.” [Resaltado nuestro]

³⁰ Igualmente, mediante la sentencia TC/0405/19, también se reconoce esta facultad normativa de expedir reglamentos sujetos a las disposiciones de la constitución y las leyes.

Expediente núm. TC-01-2022-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 551-08, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Luego, mediante la presente decisión se viene a desconocer una facultad normativa ya reconocida y, peor aún, utilizada de conformidad a los criterios de este colegiado, a los fines de instituir procedimientos para que todos los ciudadanos puedan, de manera igualitaria, hacer efectivo su derecho a la seguridad social, desconociendo que la norma declarada inconstitucional tiene como objetivo un grupo de personas vulnerables, como lo son los *trabajadores domésticos*, en su mayoría, personas de escasos recursos económicos y de género femenino, incrementando la desigualdad sistémica en materia de género.

6. De igual manera, a nuestro entender yerra la mayoría al equiparar la facultad normativa del CNSS con la del ministro de Trabajo, al incluir como precedente lo sostenido en la sentencia TC/0402/23, pues pretende realizar un símil cuando las competencias en cuestión resultan distintas y distantes, pues el CNSS tiene a su cargo, de manera expresa y general, “regular el funcionamiento del sistema y de sus instituciones” [Ley núm. 87-01, art. 22].

7. El derecho a la seguridad social, sostuvimos en la sentencia TC/0405/19, “constituye la garantía del derecho a vivir una vida digna frente al desempleo, la vejez, la discapacidad o la enfermedad.” De conformidad con fuentes periodísticas, al “7 de junio, de acuerdo a un seguimiento estadístico que publicaba la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), se habían registrado 732 trabajadores.”³¹ Actualmente, estos trabajadores quedan en un limbo jurídico, pues la presente decisión ni siquiera recurre a la técnica de diferir sus efectos a los fines de afectar en el menor grado posible situaciones jurídicas preexistentes; y aquellos que no habían formalizado su inscripción, han perdido, por el momento, esta garantía constitucional a una vida digna.

8. En consonancia con lo anteriormente indicado, consideramos que, si como fundamenta la mayoría, la violación al principio de separación de poderes se deriva de la *inclusión de una tercera figura*, a saber, la del *empleador* [véase

³¹ Diario Libre, septiembre 27, 2023. Disponible en <https://www.diariolibre.com/actualidad/justicia/2023/09/27/tc-deja-sin-efecto-plan-inclusion-trabajo-domestico-en-sdss/2474565> Último acceso siete (7) de octubre 2023, 18:35 horas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

párr. 12.12], provocando el choque entre la Resolución y la ley una vulneración al referido principio al invadirse la competencia propia del Congreso [párr. 12.18], bien pudo este Colegiado dictar una sentencia reductora³² y proceder a anular la parte que estrictamente, a juicio de la mayoría, resulta inconstitucional de la norma atacada – excluyendo la figura del empleador –, ordenando *una restricción o acortamiento de la extensión del contenido* [TC/0461/21], manteniendo el resto del texto en el ordenamiento y, a la vez, salvaguardando en el mayor grado posible los derechos fundamentales que mediante el mismo se procura proteger.

Firmado: Miguel Valera Montero, juez

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria

³² Véanse nuestras sentencias TC/0093/12, TC/0266/13, TC/0001/15, TC/0214/19 y TC/0461/21.